

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**  
**INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICA SOCIAL**

**POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO, ESTADO DE BEM-ESTAR**  
**E POPULAÇÃO IMIGRANTE EM PORTUGAL**

**JOSÉ PEDRO FERREIRA LOURENÇO PEQUITO**

ORIENTAÇÃO: Prof. Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto  
Co-orientador : Prof. Doutor António Pestana Garcia Pereira

Júri:

Presidente: Prof. Doutor José António Correia Pereirinha

Vogais: Prof. Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto  
Prof. Doutora Ana Paula Beja Horta  
Prof. Doutor António Pestana Garcia Pereira

Junho de 2009

## Resumo

A realidade das migrações é actualmente complexa e envolve situações de carácter absolutamente distinto. Uma parte significativa das migrações conhecidas continua a dar-se entre os países menos desenvolvidos. Entre os países da Europa Ocidental, e particularmente no caso Português, a questão assume relevância política quando há necessidade de regular os fluxos, estabelecer critérios para entrada no país (ou numa região económica, social ou política) e, partindo da realidade empírica de que a integração não é um processo simples e automático, estabelecer formas de a facilitar, definindo um conjunto de direitos a conferir aos que a esse país (região) acedem, direitos (e obrigações) contextualizados nas regras de convivência estabelecidas por e para os nativos nessa sociedade (de destino).

Este trabalho procura primordialmente avaliar a relação entre o Estado e as políticas de imigração, analisando para tal, por um lado, o conceito de Estado e os Regimes de Bem-estar actualmente existentes, e por outro, as políticas de admissão e integração de imigrantes existentes nesses mesmos Estados. Posteriormente é avaliada a situação relativa a Portugal, procurando identificar uma relação entre o Regime de Bem-estar do país e a sua política de imigração.

Palavras-chave: Estado-nação, Regime de Estado de Bem-estar, Cidadania, Políticas de imigração, Multiculturalismo, Transnacionalismo

## **Abstract**

The reality of the migration phenomenon is nowadays complex and involves rather distinct situations. A significant part of today's known migrations happen within developing countries. Within western countries, as well as in Portugal, the issue becomes particularly relevant when States are required to regulate the flows, to establish the terms for allowing access of foreigners (to the national territory) and, assuming that the integration doesn't happen without creating social disturbance, to establish ways to facilitate such integration processes, defining the set of rights and obligations applicable to immigrants, in the context of the rules that apply for the native citizens.

This work aims primarily to evaluate the relationship between State and immigration policies by analyzing the concept of State and Welfare State in one hand, and in the other hand the policies of admission and integration of immigrants that apply in these States. Finally it evaluates the situation in Portugal, trying to identify a relationship between the Welfare regime of the country and its immigration policy.

Key-words: Nation-state, Welfare regime, Citizenship, Immigration policies, Multiculturalism, Transnacionalism.

# Índice

Resumo .....	2
Abstract .....	3
Índice.....	4
Índice de quadros .....	6
Agradecimentos .....	7
Introdução.....	8
Capítulo I – Estado e Imigração .....	10
1 Noção de Estado e tipos de Estado de Bem-estar .....	10
1.1 Noção de Estado.....	10
1.2 Estados-Nação e globalização.....	11
1.3 Tipos de Estado .....	13
1.3.1 O contexto anterior aos Regimes de Bem-estar .....	13
1.3.2 Elementos constitutivos dos Regimes de Bem-estar .....	18
1.3.3 Regimes de intervenção social do Estado .....	19
1.3.4 Cariz económico dos regimes de Esping-Andersen .....	20
1.3.5 A Europa do Sul e o caso Português.....	23
2 O fenómeno da Imigração .....	28
2.1 Introdução .....	28
2.2 Estatísticas.....	31
2.3 Teorias económicas da migração .....	32
2.4 Tipos de Imigrantes .....	34
2.4.1 Imigrantes Irregulares .....	34
2.4.2 Imigrantes laborais temporários .....	36
2.4.3 Refugiados.....	36
2.4.4 Requerentes de Asilo .....	39
2.4.5 Imigrantes altamente qualificados e empresários .....	40
2.4.6 Reunificação familiar.....	41
2.4.7 Novos tipos de migrantes .....	41
2.5 A “indústria da migração” .....	42
Capítulo II – Políticas de Imigração .....	44
1 Políticas de Admissão .....	44
1.1 Tipos de Políticas .....	46
1.1.1 Condições de entrada .....	46
1.1.2 Autorizações de trabalho e residência .....	47
1.1.3 Controlo interno.....	48
1.1.4 Sistemas de regularização .....	50
1.2 A crise de controlo actual .....	51
1.2.1 Introdução .....	51
1.2.2 Caracterização do problema .....	52
1.2.3 Um caminho de convergência .....	54
1.2.4 Conclusão .....	56
2. Políticas de integração.....	57
2.1 Tipos de políticas.....	58
2.2 Actores do processo.....	60
2.2.1 O Estado .....	61
2.2.2 Os imigrantes.....	64
2.2.3 A população nativa .....	65
2.2.4 O País de origem.....	67
2.3 Modelos teóricos .....	68

2.3.1 Processos de integração e factores de exclusão.....	69
2.3.2 Assimilação e exclusão diferencial.....	70
2.3.3 A formação de minorias étnicas (Etnicização).....	73
2.3.4 O Multiculturalismo.....	76
2.3.5 O Transnacionalismo .....	77
2.4 Exemplos gerais .....	80
2.4.1 Países clássicos de imigração .....	80
2.4.2 Países europeus relutantes à imigração .....	82
2.4.3 Países de imigração recente.....	84
2.4.4 Paradigma comparativo Europa/EUA .....	87
2.4.5 Conclusão .....	89
2.5 O Mipex, índice Europeu de integração .....	89
2.5.1 O índice .....	89
2.5.2 Metodologia .....	91
2.5.3 As boas práticas de cada política.....	92
2.5.4 Resultados e conclusões.....	94
Capítulo 3 – Políticas de Imigração em Portugal .....	96
1. O Estado de Bem-estar em Portugal .....	96
2. A imigração.....	97
3. Políticas de imigração .....	101
3.1 Admissão .....	101
3.1.1 Cronologia.....	101
3.1.2 A situação Actual.....	107
3.2 Integração.....	111
3.2.1 Obtenção de Nacionalidade Portuguesa.....	112
3.2.2 Políticas de integração de estrangeiros .....	113
3.2.3 O ACIDI.....	115
3.2.4 O Plano para a Integração dos Imigrantes .....	117
4. Um modelo português de integração.....	118
Conclusão .....	120
Bibliografia.....	125

## Índice de quadros

Quadro 1 – Tipologias de Estados de Bem-estar (welfare states) .....	20
Quadro 2 – Fluxos migratórios mundiais .....	31
Quadro 3 – Tipificação de grupos de imigrantes em função da atitude dos actores .....	61
Quadro 4 – Tipificação dos modos de incorporação dos imigrantes .....	73
Quadro 5 - Resultados do MIPEX .....	95
Quadro 6 - População estrangeira com residência legal em Portugal, 1980-2006 .....	99
Quadro 7 – Cidadãos estrangeiros com permanência regular em território nacional ...	100
Quadro 8 - Principais medidas políticas de imigração.....	106
Quadro 9 - Processos de regularização, 1992-2007.....	107

## **Agradecimentos**

Desejo em primeiro lugar agradecer ao Sérgio Tréfaut pelo seu documentário “Lisboetas” (2004) e à Teresa Villaverde pelo seu filme “Transe” (2006). Eles deram-me o tema para a dissertação. Em segundo lugar quero agradecer ao meu orientador, o Professor João Peixoto. Sem ele a realização deste trabalho não teria sido possível. Quero também agradecer ao co-orientador, o Professor António Garcia Pereira, que me incentivou a desenvolver a abordagem ao tema da imigração, iniciada no âmbito da cadeira por ele leccionada. Finalmente gostaria de agradecer aos meus filhos, cujo nascimento constituiu motivação para a terminar, bem como à minha mulher, a Prity, aos meus pais e à minha família pelo apoio indispensável.

## Introdução

A realidade da imigração é actualmente objecto de análise e debate político, uma vez que os fluxos aumentaram fortemente, fruto das melhorias dos meios de transporte, por um lado, e da globalização da informação, por outro. As fortes assimetrias regionais, a par com outros fenómenos, levam a que as pessoas desejem deslocar-se e se desloquem da sua sociedade de origem para outras. Essas deslocações têm um forte impacto não só na vida daqueles que se deslocam como também nas sociedades de destino. As diferenças culturais, de visões de cidadania e políticas, bem como as próprias condições económicas distintas entre os que se deslocam e os que recebem, leva a que a convivência acomodando essas diferenças não seja fácil nem (muitas vezes) pacífica, representando, isso sim, um constante desafio ao estabelecimento de um modelo estável de organização de uma sociedade. A imigração “desafia” a ordem estabelecida, por induzir nela um acréscimo de elementos que nem sempre são desejados, e mesmo quando o são requerem uma reorganização social que seja inclusiva e que reflecta as opiniões e interesses de todas as partes envolvidas.

Este trabalho procura primordialmente analisar a relação entre o Estado e as políticas de imigração. Para tal define, em primeiro lugar, o conceito de Estado-nação e os Regimes de Bem-estar a estes associados. A hipótese que estabelece é a de que, por via do desenvolvimento dos direitos de cidadania, à concepção de Regimes de Bem-estar desenvolvidos, corresponderiam políticas de imigração, e mais especificamente modelos de integração, também desenvolvidos e focados nos direitos dos migrantes. Posteriormente procura analisar-se o caso português pelo mesmo prisma, ou seja, analisar de que forma se relaciona a política de imigração com o Regime de Bem-estar de que dispomos. Para tal é efectuada uma contextualização de ambas as situações na Europa do Sul, identificando-se as especificidades do caso português. A hipótese formulada é a de existirem linhas identitárias comuns nos Regimes de Bem-estar e nas políticas de imigração, procurando saber-se como actuou o Estado português neste domínio. Para tal começamos por estabelecer uma contextualização em termos de direitos de cidadania conferidos à população nativa.

No primeiro capítulo procurámos analisar e explicar, de forma breve, o que é actualmente um Estado-nação e que Regimes de Bem-estar lhe estão associados,



abordamos a questão das migrações como fenómeno, procurando identificar os principais fluxos, o seu contexto histórico e as razões porque as pessoas imigram. No segundo capítulo analisamos o que acontece na sociedade de destino dos migrantes. Identificamos os actores do processo, as políticas estabelecidas pelos governos, tanto de admissão como de integração, as reacções e pressões da sociedade de destino e finalmente os processos de integração em si, ou seja, que equilíbrios se estabelecem entre a população nativa e os migrantes. Finalmente, no terceiro capítulo, abordamos a realidade portuguesa, identificando a questão legislativa e a forma como esta procurou responder aos desafios criados pela imigração no caso do nosso país, procurando identificar o elo comum existente entre direitos conferidos à população nativa e aos imigrantes.

A metodologia utilizada foi a análise bibliográfica e documental. Foram consultadas referências académicas, nacionais e internacionais, legislação e documentos oficiais. Foi utilizada principalmente a biblioteca do ISEG e o acesso a sítios de internet como o das Nações Unidas, da Comissão Europeia, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

# **Capítulo I – Estado e Imigração**

## **1 Noção de Estado e tipos de Estado de Bem-estar**

### **1.1 Noção de Estado**

Tradicionalmente, um Estado-nação é uma forma específica de Estado que existe para dar soberania territorial a uma Nação em particular, e cuja legitimidade deriva dessa função. O Estado é uma entidade política e geográfica. A Nação é uma entidade cultural e/ou étnica. O termo Estado-nação implica que ambas coincidem geograficamente, e este factor distingue o Estado-nação de outros tipos de Estado que historicamente o precederam. Implica ainda a existência de autodeterminação e autonomia sobre o território.

Outro factor determinante no conceito de Estado-nação é o de legitimação do poder exercido sobre o território. Até à Revolução Francesa os Estados ocidentais consideravam que a legitimidade Real constituía uma emanção da soberania religiosa (vinda de Deus) aplicada a um determinado território. As cruzadas tiveram origem numa presunção de soberania sobre a posse de uma determinada região, e a conquista de território, no sentido de alcançar essa soberania, conferia, por via militar e mediante outorga do Papa, direito de reinar sobre o território conquistado. A definição territorial de Portugal teve origem nesta dinâmica de conquista militar e religiosa.

A partir da Revolução Francesa a emanção de poder régio pela via religiosa foi posta em causa, e a partir daí os Estados passaram a organizar-se por via da unidade militar, económica e cultural. O conceito de Estado-nação como emanção de poder oriunda no povo surgiu no século XIX, no qual se realizou a unificação da Alemanha e da Itália.

A etnia continuou a ser um importante factor de definição de Estado. Na prática, a um Estado correspondia a possibilidade de agregação de mais de uma etnia, mas, e sobretudo no caso dos impérios com territórios separados entre si, existia uma soberania étnica da etnia administradora do império, maioritária ou não.

A questão étnica contribui fortemente, ainda hoje, para a definição de soberania e autodeterminação em relação a um território. Exemplo disso é a recente declaração de independência afirmada pelas autoridades do Kosovo relativamente à Sérvia. A população de origem albanesa é majoritária no território do Kosovo, por um lado, e por outro as autoridades sérvias afirmam ser o Kosovo o berço da Nação Sérvia.

O esforço dos Estados no sentido de criar um elo comum vão desde procurar estabelecer uma língua oficial usada pela administração central e local e ensinada no sistema de educação público de forma compulsiva, o ensino de uma história comum (no sistema de ensino, compulsivo ou não), a criação de uma zona de comércio livre, a criação de um sistema de transportes nacional (rodoviário, caminhos de ferro, auto-estradas, etc.). No regime de democracias representativas actuais é de importância vital o nível de representatividade conferido a cada região ao nível do poder central, bem como os poderes conferidos ao poder local. As regiões autónomas (com parlamentos regionais) são actualmente uma forma de conciliação de algum estatuto de autonomia com a preservação da identidade nacional. Portugal e Espanha são muito bons exemplos disso. O caso de Portugal tem que ver (sobretudo) com o problema da dispersão geográfica do território, casos dos Açores e da Madeira, enquanto que o espanhol se fica a dever à existência de distintas identidades culturais com marcada vinculação geográfica e história e língua comuns, como são os casos da Galiza, do País Basco e da Catalunha (sobre este assunto ler Schulze, 1997, e Smith, 1986).

## **1.2 Estados-Nação e globalização**

Stephen Castles apresenta-nos, no texto “Migrações Laborais, (...)” (2005), uma síntese acerca do impacto da globalização sobre a dinâmica de poder e pertença no Estado-nação. Segundo Castles, a autonomia do *Estado moderno* assentou, até meados do séc. XX, num conjunto de elementos estruturantes. Tais foram:

1. *Soberania* sobre um território específico, num “mundo de Estados soberanos”;
2. *Autonomia* do Estado no controle da economia, cultura, ambiente e sociedade no interior das suas fronteiras, sem intervenção externa;

3. *Controle estatal sobre as suas fronteiras*, desde que possuísse (o Estado) capacidade de exercer esse controle.

O processo de democratização das sociedades ocidentais e a transformação da concepção de Estado moderno para Estado-nação (moderno) trouxe consigo a necessidade de definir povo (associado a nação) e direitos básicos de educação e bem-estar social. Essa transformação trouxe ao Estado-nação moderno novas características:

4. O império da lei, a democracia e a cidadania como indicadores de legitimidade política. Direitos constitucionalmente garantidos para os cidadãos, e corpos legislativos democraticamente eleitos;
5. O sonho de “um espaço para cada raça”. Ligação estabelecida entre *Estado*, enquanto comunidade política territorial, e a *nação*, enquanto comunidade cultural, fazendo corresponder assim a *cidadania* à *nacionalidade*. Sendo alguns Estados constituídos por grupos étnicos diversos, a identidade partilhada era muitas vezes conseguida pela supressão de identidades minoritárias – dando origem, por vezes, a movimentos separatistas. Dois princípios definem pertença à nação: *jus soli* e *jus sanguinis*;
6. A emergência do Estado-providência. Garantia de padrões económicos, sociais e educativos básicos, conquista de movimentos operários e sociais. A necessidade de assegurar a lealdade das massas, sobretudo durante as guerras mundiais e a guerra fria, forçou os Estados a assumir a responsabilidade pela satisfação desses padrões.

Entretanto, a globalização apresenta-se como uma ameaça à manutenção da figura do Estado como centro de decisão e poder. As consequências dessa alteração de relação de forças sintetizam-se nos pontos seguintes:

1. A *soberania* vê-se reduzida pelo direito internacional e pelos princípios dos direitos humanos, que legitimam a intervenção da “comunidade internacional”;
2. A *autonomia* encontra-se limitada pelo poder das empresas e instituições transnacionais, limitando o seu poder de decisão económica, política e social;
3. O *controle fronteiriço* vê-se ameaçado pelos crescentes fluxos de capital, de mercadorias, de migrantes, de factores ambientais e de ideias;

4. A *democracia* ver-se-á restringida se os processos de decisão passarem para o nível supranacional em instituições não eleitas ou sem representação popular;
5. O *elo* fundamental entre *nacionalidade* e *cidadania* encontra-se ameaçado pela afiliação ancorada em mais de um Estado, uma vez que os imigrantes tendem a desenvolver lealdades distintas ao país de origem e ao de estabelecimento, processo que explicaremos no segundo capítulo deste trabalho;
6. Os *Estados-providência* perdem terreno à medida que os mercados internacionais restringem a capacidade de actuação dos governos através da liberalização e da privatização.

O impacto da globalização na definição de políticas será abordado neste trabalho a respeito das políticas de imigração, explicando-se como este fenómeno as condiciona e obriga, em última instância, a uma cooperação e articulação de políticas entre Estados de forma a melhorar e/ou potenciar as condições de exequibilidade das mesmas (políticas de imigração). Será amplamente analisada a questão da capacidade de controlo exercida pelo Estado, sendo referidas as principais influências que se exercem sobre a sociedade, com origem no fenómeno da globalização, procurando reflectir-se sobre as suas consequências e possíveis soluções para o problema.

### **1.3 Tipos de Estado**

#### **1.3.1 O contexto anterior aos Regimes de Bem-estar**

O nascimento dos Regimes de Bem-estar tal como hoje existem teve origem no relatório Beveridge, publicado em 1942. No entanto o primeiro Estado social conhecido como tal surgiu na Alemanha, sendo chanceler Otto von Bismarck. Estas influências serão descritas mais adiante. No entanto gostaríamos de iniciar a referência ao “contexto anterior aos Regimes de Bem-estar” referindo a origem dos elementos que constituem hoje as referências fundadoras dos Estados de Bem-estar tal como são hoje conhecidos e descritos por Esping-Andersen no seu texto de referência “The three worlds of welfare capitalism” (1989), elemento que também abordaremos neste capítulo. Esses elementos constitutivos são a doutrina social da igreja (católica), o liberalismo e o socialismo. Pretenderemos apenas apresentar uma breve descrição acerca da forma como estes se

caracterizam como contributo para uma intervenção no sentido de melhorar as condições de vida de uma população.

Pierre Leon apresenta uma contextualização relativa à situação da Europa no final da idade média no que diz respeito a condições de vida da população e à intervenção da Igreja. “Na idade média assistira-se à fundação de uma série de ordens caritativas e, pelo seu lado, o clero secular tinha multiplicado instituições de caridade, mesas dos pobres e confrarias especializadas nas paróquias. Muitas delas sobreviveram até à Revolução [Francesa] e nos Países Baixos, por exemplo, continuou-se durante muito tempo a depositar no «altar dos pobres» pães destinados a serem distribuídos à saída da missa dominical. Infelizmente a extensão do pauperismo, a subida dos preços, o encargo das missas de defuntos, a manutenção muito dispendiosa do clero tornaram frequentemente insuficientes as fundações primitivas, pelo que se tornou necessário no séc. XVI pensar noutras soluções. Várias cidades como Mons, Ypres, Lille, tinham tomado a iniciativa de instituir uma taxa dos pobres. Carlos V, inspirando-se nas propostas do humanista J. L. Vives no seu livro *De Subventionem pauperum*, generalizou a experiência e ordenou, em todas as cidades dos países baixos, a criação de uma bolsa comum dos pobres, destinatária das novas fundações de caridade e encarregada de distribuir pelas diversas paróquias o produto dos peditórios e das taxas locais. Em França, na mesma época, multiplicaram-se os serviços públicos e as capelanias gerais, podendo as autoridades locais, como nos Países Baixos, dar às «cotizações para os pobres» um carácter temporário ou permanente. Só a monarquia inglesa tomou a responsabilidade de instituir um sistema obrigatório e universal de assistência pública. Como, apesar da *Poor Tax*, a mendicância continuava, como a vagabundagem e o roubo se espalhavam nas ruas de Londres, ao mesmo ritmo do crescimento da cidade, a Inglaterra recorreu também ao internamento administrativo dos sem-trabalho e dos indigentes. Este sistema não acabou com o pauperismo nem com o desenvolvimento da delinquência, do qual Daniel Defoe, em *Moll Flenders*, nos traçou um quadro assustador, mas permitiu estabelecer um controlo político e paternalista das populações mais pobres”. (Leon, 1978: 296).

O Liberalismo veio trazer uma nova resposta a este problema. Adam Smith via o capitalismo, no sentido de defesa da propriedade privada, como uma forma de abolição das classes, das desigualdades e dos regimes de privilégios. A possibilidade de

especialização e a utilização do mercado como forma de valorização e troca de bens e serviços garantiria a todos a possibilidade de se equalizar em termos de condições de vida. Na generalidade, o liberalismo da época de Adam Smith valorizava o livre funcionamento dos mercados e a minimização da intervenção do Estado. O contexto do surgimento desta teoria era o de uma sociedade dominada pelos privilégios do absolutismo e proteccionismo mercantilista.

Na verdade Adam Smith aproxima-se do discurso (futuro) de Karl Marx, ao referir n' "A Riqueza das Nações" (1961, II, p. 236) que "civil government, so far as it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defense of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all"<sup>1</sup>.

O liberalismo conjugado com a industrialização produziu uma segregação de classes. Uma sociedade com proprietários de pequena escala foi-se transformando num universo de poucos grandes industriais que acumulavam riqueza, por oposição às classes proletárias, cujas condições de vida eram baixas. A democracia instrumentalizou-se e o "mercado livre" tornou-se cativo de interesses de acumulação de riqueza. Das ineficiências geradas por este sistema surgiram duas correntes antagónicas (Esping-Andersen, 1989), sendo a primeira delas o socialismo.

Para o socialismo a questão social coloca-se ao nível da detenção da terra e dos meios de produção. Se o trabalho for vendido no mercado de mão-de-obra pelos proletários aos detentores do capital, estes apropriam-se do excedente de produção e, reinvestindo os lucros, detêm a propriedade dos ganhos de produtividade, ao mesmo tempo que acumulam capital.

Os detentores do capital investirão na especialização da mão-de-obra na razão das suas necessidades como meio para maximizar a acumulação de capital. Deste sistema surge uma segregação de classes sociais, capitalistas e proletariado, com interesses antagónicos uma vez que os primeiros pretendem maximizar o rendimento do capital e os segundos maximizar o rendimento da mão-de-obra. Assim, esta corrente de

---

<sup>1</sup> "a governação civil, instituída para defesa da propriedade, é na realidade instituída para defesa dos ricos contra os pobres, ou de proprietários contra os que nada têm".

pensamento económico não concebe uma conciliação de interesses dentro de um regime de propriedade privada, considerando que esta deve ser de todos (administrada pelo Estado), devendo este responder às necessidades da população. De cada um o que pode, a cada um o que precisa. As necessidades básicas como a alimentação, a saúde, a habitação, a educação e outras como a arte, o desporto, etc., deveriam ser supridas pelo Estado de forma planificada ao nível central.

Quanto à segunda (corrente de pensamento económico definida por Esping-andersen), esta é defendida pelos economistas alemães Friedrich List, Adolph Wagner e Gustav Schmoller, cujo ideal era “a perpetuação do patriarcado e do absolutismo monárquico como a melhor protecção legal, política e social possível para um capitalismo sem lutas de classe” (Esping-Andersen, 1989: 10). Esta corrente advogava que um sistema de produção eficiente não advinha da competição (livre) mas da disciplina do sistema, o qual traria harmonia às relações entre classes, lealdade, produtividade e garantia de bem-estar social. Segundo Esping-Andersen esta corrente teve uma linha de continuidade até à actualidade. O princípio residual da estratificação social organizada é ainda advogado por alguns políticos da corrente Democrata-cristã Alemã. Esping-Andersen sugere, a respeito desta corrente de pensamento económico, a leitura de Schumpeter (1954), Bower (1947) e as duas encíclicas papais “Rerum Novarum” (1891) e “Quadrogésimo Anno” (1931).

Aquele que foi considerado o precursor dos Estados de Bem-estar na forma como actualmente os conhecemos foi, como já referimos, Otto von Bismarck, que iniciou funções como Ministro-Presidente e Ministro dos Negócios Estrangeiros da Prússia em 1862, sob o reinado de Guilherme I, tendo-se demitido do cargo de Chanceler da Alemanha unificada em 1890, com 75 anos, sendo Imperador Guilherme II. Bismarck foi um político hábil que soube gerir alianças e conflitos, guindando o Império da Prússia a uma situação de supremacia na Europa, supremacia que procurou preservar através de acordos com as mais fortes Nações/Impérios da Europa. Em 1872 promoveu a criação da Liga dos Três Imperadores (Holborn, Hajo: 1969), aliança com o Império Austro-Húngaro e a Rússia, sendo Imperador da Prússia Guilherme I. Favoreceu ao mesmo tempo boas relações com a Itália, o Império Otomano e o Reino Unido, rejeitando pressões internas para expandir o império.



Aparentemente como resposta às pressões do movimento Socialista internacional (que Bismarck terá procurado minimizar na Alemanha) e sob a crescente influência do Partido Social-Democrata (Alemão), fez passar no Parlamento legislação social, seguidamente discriminada.

#### *Lei do Seguro de Saúde, de 1883*

Programa estabelecido para providenciar cuidados de saúde a um segmento alargado dos trabalhadores Alemães. Estabelecido a nível local, o serviço era financiado com contribuição de 1/3 pelos empregadores e em 2/3 pelos trabalhadores.

O sistema garantia o pagamento de cuidados de saúde e doença até 13 semanas. A administração do programa era feita por delegados das unidades de assistência locais. Este formato criou, aparentemente de forma involuntária, uma situação de supremacia na administração por parte dos trabalhadores, que eram os seus maiores contribuidores financeiros. Assim, o Partido Social-Democrata, cujos membros eram maioritariamente trabalhadores, conseguiu “pôr um pé” na administração pública.

#### *Lei do Seguro de Acidentes, de 1884*

Pretendia prolongar o seguro de saúde da lei anterior para além da 13<sup>a</sup> semana de “baixa” médica (pagando apenas 2/3 do salário do trabalhador). Este programa expandiu-se em 1886 de forma a incluir os trabalhadores agrícolas.

Numa primeira versão o Estado comparticipava nas despesas do sistema, mas algumas pressões parlamentares fizeram com que a lei apenas passasse com financiamento exclusivo por parte dos trabalhadores. Apesar disso, Bismarck instituiu um sistema centralizado ao nível Estatal e Federal para gestão do programa.

#### *Lei da Reforma e da Incapacidade, de 1889*

Este programa instituiu uma anuidade para todos os trabalhadores que alcançassem a idade de 70 anos ou que fossem declarados permanentemente

incapacitados. Era financiado numa parte pelo governo e nas restantes duas pelos empregadores e trabalhadores. A administração do mesmo estava a cargo das autoridades governativas de cada Estado ou Província. A sua aprovação parlamentar foi mais consensual.

Assim, Bismark acabou por ser considerado o precursor dos regimes de intervenção social do Estado, uma vez que foi sob o seu governo que surgiu a primeira legislação de protecção social dos trabalhadores.

### **1.3.2 Elementos constitutivos dos Regimes de Bem-estar**

O Estado-providência originário no pós-guerra tomou como referência o Relatório Beveridge (1942), no qual são enunciadas cinco áreas principais de acção do Estado na construção de uma política social. Essas áreas seriam a Educação, a Saúde, a Habitação, a Segurança Social e a Acção Social. O compromisso seria "... garantir o bem-estar através da realização dos direitos sociais que constituem o contrato social firmado na sociedade e visível nos seus princípios constitucionais" (Pereirinha, 2006).

Titmuss (1974) apresenta uma abordagem inicial da estratificação dos elementos de um Estado social:

- Modelo Residual: Actuação supletiva por parte do Estado, apresentando-se este como uma "safety net" e tendo a sua actuação um carácter residual;
- Modelo Institucional-redistributivo: Intervenção institucional do Estado visa garantir a satisfação de necessidades e correcção de desigualdades;
- Modelo industrial de "Achievement/Performance": A protecção social serve também objectivos económicos, contendo também um elemento de satisfação de necessidades estabelecido com base no mérito.

### 1.3.3 Regimes de intervenção social do Estado

Gøsta Esping-Andersen trouxe, em 1989, com a publicação do texto “The three worlds of welfare capitalism” um contributo fundamental para a análise dos elementos constitutivos do Estado-providência. Partindo dos conceitos de “desmercadorização” de Karl Polanyi (1944), de “cidadania social” de T. H. Marshall (1950) e dos modelos ideais típicos de políticas sociais de Titmuss (1974), Esping-Andersen define o conceito de “modelo de welfare”, agrupando países em modelos através de princípios teóricos que funcionam enquanto agregadores de indicadores, nomeadamente:

- Natureza da estratificação social;
- Qualidade dos direitos sociais;
- Relação entre o Estado, o mercado e a família;
- Nível de cobertura de riscos sociais (sistemas de pensões, de doença e de desemprego);
- Potencial de desmercadorização dos benefícios sociais (regras de acesso e direitos consagrados versus riscos cobertos).

Desta análise resulta a distinção de três modelos principais e distintos de *welfare* – o escandinavo ou “social-democrata”; o continental ou “corporativo”; e o anglo-saxónico ou “Neoliberal”. Estes regimes são apresentados no ponto seguinte, sob o prisma da forma de intervenção adoptada em função do ambiente económico do pós-segunda guerra mundial, uma vez que este foi o ambiente económico que esteve na origem dos mesmos, apresentando-se a questão da produtividade da mão-de-obra como um elemento preponderante no estabelecimento das condições de vida da população.

Pedro Adão e Silva apresenta no estudo “O Modelo de welfare da Europa do sul” (2002) um enquadramento analítico dos três regimes de Esping-Andersen e que sintetiza no Quadro 1 da página seguinte.

**Quadro 1 – Tipologias de Estados de Bem-estar (welfare states)**

Modelo de <i>welfare</i>	Dimensões típicas	Países	Riscos sociais associados	Estratégias de resposta aos cenários de crise
Continental ou Corporativo	Regimes de protecção segundo o estatuto profissional  Protecção social dos funcionários públicos elevada	Áustria	Discriminatório das mulheres	Indução da saída precoce do mercado de trabalho
		Bélgica	Encargos sociais com a mão-de-obra elevados	Aumento da produtividade
		França	Excesso de peso das despesas com pensões	Prestações sociais de desemprego e de reforma antecipada elevadas
		Alemanha	Dificuldade em responder a níveis elevados de desemprego	
		Holanda		
Anglo-saxónico ou Liberal	Prestações sujeitas a condição de recursos  Importância do sector privado nas pensões  Importância das despesas privadas com saúde	Luxemburgo		
		Reino Unido	Armadilhas de pobreza	Desregulação do mercado de trabalho
		Irlanda	Aumento da desigualdade social e da pobreza	Flexibilidade salarial, redução do valor dos salários mais baixos
			Trabalhadores pouco qualificados e baixos salários	Erosão do valor das prestações
				Redução de programas sociais
Escandinavo ou Social democrático	Acesso universal  Prestações igualitárias  Serviços de apoio às famílias desmercadorizados			
		Dinamarca	Dificuldades de financiamento	Expansão dos serviços sociais, com criação de emprego público
		Finlândia	Dificuldades de manutenção de níveis elevados de qualidade do serviço público	Expansão da participação feminina no mercado de trabalho
		Suécia	Limites do emprego no sector público	Expansão do trabalho em <i>part-time</i>
			Erosão do ideal solidarístico subjacente	Desenvolvimento de medidas activas de inserção no mercado de trabalho

Fonte: Pedro Adão e Silva (2002: 27)

### 1.3.4 Cariz económico dos regimes de Esping-Andersen

Num contexto de assimetria nos níveis de produtividade sectorial de uma economia, estabelece-se uma assimetria de salários e condições de vida. A intervenção do Estado, no rescaldo do desenvolvimento industrial do pós-segunda guerra mundial, procurou suportar o mercado de trabalho e contribuir para garantir a satisfação de necessidades mínimas ao conjunto da população. No entanto, esta intervenção é vista, pelo prisma liberalista, como geradora de situações de ineficiência económica, o que é verdade se

considerarmos a economia como um conjunto de bens, serviços, produtores e consumidores que actuam estabelecendo equilíbrios entre oferta e procura.

De facto, do ponto de vista micro-económico, a intervenção (ou redistribuição) gera uma necessidade de reajuste de quantidade e preço de forma a reencontrar uma situação de equilíbrio entre os agentes económicos. A necessidade de efectuar tal intervenção (e provocar tais reequilíbrios) é uma decisão que a sociedade toma por aferição do patamar de condições de vida que pretende estabelecer nas relações entre os seus cidadãos. Assim sendo, a forma, natureza e dimensão dessa intervenção dependerá da opinião da maioria a este respeito, bem como da capacidade de influência dos grupos de pressão existentes (compostos de forma dinâmica) na sociedade.

Torben Iversen e Anne Wren (1998) efectuam uma análise em que colocam como elementos centrais das opções de intervenção do Estado o emprego, os gastos do Estado e a equalização das condições de vida. O objectivo é identificar a dificuldade do Estado em “agir em todas as frentes”, constituindo-se as opções tomadas por este como identificadoras da natureza de cada regime, regimes que enquadram na tipologia de Esping-Andersen. O cenário económico de base é o de forte assimetria dos níveis de produtividade sectoriais, geradores de situações de desequilíbrio de condições de vida num mercado em equilíbrio económico perfeito. Os objectivos de política governamental que constituiriam uma resposta a esta situação económica seriam os seguintes:

- Fomentar o crescimento do Emprego;
- Promover a redução das desigualdades salariais dos trabalhadores;
- Restringir a expansão dos gastos do Estado.

Assim, no contexto económico atrás descrito não seria possível cumprir estes três objectivos em simultâneo. A hierarquização de prioridades entre eles constituiria uma escolha de natureza normativa, que corresponderia a um padrão ideológico do Estado ou maioritário na sociedade. A solução para esta questão seria vista em três vias distintas:

- A. É possível fomentar o crescimento do emprego e promover a redução das desigualdades salariais dos trabalhadores, mas apenas à custa de um aumento dos gastos do Estado.
- B. É possível promover a redução das desigualdades salariais dos trabalhadores e restringir a expansão dos gastos do Estado, mas apenas à custa de um aumento do desemprego.
- C. É possível fomentar o crescimento do emprego e restringir a expansão dos gastos do Estado, mas apenas à custa de um aumento da desigualdade dos salários dos trabalhadores.

A estas três linhas de acção possíveis correspondem outras tantas concepções ideológicas, seguidamente apresentadas.

#### A. Modelo Social-Democrata

Defende a expansão dos serviços públicos e do emprego público como forma de promover a igualdade e o pleno emprego, veículos de solidariedade social. Este modelo considera que o Estado deve garantir o emprego nos sectores menos produtivos da economia, de forma a equalizar as condições salariais da população, uma vez que o mercado diferenciaria os sectores (mais produtivos dos menos produtivos). Para além da questão da produtividade, este modelo concebe também um papel intervencionista do Estado no sentido de eliminar (ou minorar) riscos sociais como o da saúde (programas nacionais de saúde gratuitos), do ciclo de vida (planos de reforma estatais), desemprego e, mais recentemente, apoio social de largo espectro. Encontra apoio na classe trabalhadora e na classe média. Exemplos de países que se aproximam deste modelo são os países escandinavos como a Dinamarca, a Suécia e a Noruega.

#### B. Modelo Democrata-Cristão

Dá prioridade à contenção orçamental e à limitação das desigualdades. Considera ambos os factores susceptíveis de criar tensões sociais indesejáveis. O modelo é corporativista e assenta na protecção solidária da comunidade, da família e da Igreja contra a

desumanização e alienação produzida pela economia de mercado. O principal aprovisionamento de bens e serviços é concedido a instituições privadas, sob forte regulamentação. Encoraja a inclusão social. No entanto apresenta dificuldade em proporcionar trabalhos bem pagos à população trabalhadora. O desemprego não é uma prioridade porque a mulher desempenha um papel mais activo no seio da família, incentivando-se a sua não participação no mercado de trabalho. Cria problemas de desemprego de longa duração, sobretudo na população feminina e sénior. Exemplos de países que se aproximam deste modelo são a Alemanha e a Holanda.

### C. Modelo Neoliberal

Os objectivos deste modelo são a promoção do emprego no sector privado da economia, promovendo o crescimento económico através de uma intervenção reduzida do Estado. O nível de impostos é baixo e as contas públicas estão equilibradas. Este modelo considera que o mercado é eficiente na alocação de recursos, maximizando desta forma o bem-estar. A intervenção do Estado, segundo o modelo, provoca uma alocação ineficiente de recursos e interfere com a liberdade individual. O modelo aceita o aumento da desigualdade como uma consequência do estabelecimento de equilíbrios de natureza privada no mercado de trabalho, que, segundo o modelo, conduzem a uma redução do desemprego. Tende a perpetuar a pobreza e os guetos citadinos, mantendo largas faixas da população em trabalhos mal pagos. É apoiado pela classe média e média alta com segurança de emprego. Exacerba a distinção entre classes. Exemplos de países que se aproximam deste modelo são os EUA e o Reino Unido.

### **1.3.5 A Europa do Sul e o caso Português**

A caracterização de um modelo típico do sul da Europa tem sido objecto de reflexão por parte da comunidade científica, procurando qualquer tentativa de caracterização a este respeito partir dos elementos constitutivos dos regimes de Esping-Andersen, focando-se nos pontos distintivos comuns à região.

A primeira questão que se coloca neste aspecto é a de definir Europa do Sul, ou definir qual o conjunto de países desta região que apresenta aspectos comuns caracterizadores

de um Regime de Bem-estar. Pedro Adão e Silva (2002: 32) considera que “para considerarmos a Europa do Sul como um conceito agregador, é necessário olhar para a extensão dos aspectos comuns e semelhantes das estruturas socio-políticas destas sociedades, bem como para os paralelismos nos seus processos de desenvolvimento. A Europa do Sul é uma realidade baseada em factores socio-políticos e não geográficos”.

Portugal, Espanha, Itália e Grécia são identificados como os países com elos comuns neste aspecto. Adão e Silva faz referência a alguns autores como Malefakis (1995) e Sapelli (1995) que, considerando a hipótese da inclusão de outros países como a França, a Turquia e alguns países que formavam a ex-Jugoslávia, a rejeitam por considerarem que os elementos distintivos de cada um destes países se diferenciam substancialmente dos quatro considerados, aproximando-se mais de outros modelos – no caso da França o da Europa Central, no da Ex-Jugoslávia o dos países balcânicos e no caso da Turquia, “A inclusão da Turquia não é adequada dado que, em termos históricos, até muito recentemente, quando se iniciou um processo de ocidentalização, a religião, a vida intelectual e as práticas económicas e políticas eram distintas” (Malefakis, 1995: 35).

Quanto aos países incluídos, os seus traços comuns são, segundo Adão e Silva, traços físicos, histórico-políticos e sociais, tendo, estes, implicações importantes para o desenvolvimento e estruturação do modelo de Regime de Bem-estar na Europa do Sul. A topografia (dificuldade de estabelecer vias de comunicação) e ausência de carvão e ferro terão contribuído para estabelecer nestas penínsulas regimes de trabalho agrícola intensivo, dando-se uma transição directa do sector primário para o terciário, por a industrialização ser difícil, o que provocou o seu atraso geral. Por outro lado, a influência da Igreja católica marca um elo comum a Portugal, Espanha e Itália, sobretudo até à segunda guerra mundial (no caso da Itália) e até 1974-75 no caso da península ibérica.

De acordo com Peter Flora (1986: xviii), “no Sul católico, a igreja manteve instituições de *welfare* autónomas ainda no século XX, como tal impedindo o desenvolvimento de um estado providência nacional, assim como de uma ideia de provisão de bem-estar pública legítima e correspondentes obrigações de cidadania. Importantes para a socialização e controlo social da população, estas instituições católicas foram alvo de



contestação por parte dos *nation builders*, mas com diferentes níveis de sucesso, e frequentemente tornaram-se subsidiadas pelo estado, com pouco controlo público”.

Três períodos históricos formam o elo comum nestes países, durante o século XX. Um primeiro em que a burguesia começou a adquirir poder, através do parlamentarismo; um segundo, correspondendo aos governos autoritários; e um terceiro, que se iniciou com as transições para a democracia, subsequente consolidação democrática e adesão à União Europeia (UE). Assim, pode considerar-se que estes países mantiveram até à transição para a democracia uma identidade mais aproximada do regime Democrata-Cristão. “Do final dos anos 20 até meados dos anos 70, ainda que com nuances temporais e nacionais, regimes autoritários de extrema direita tomaram o poder, limitando a tendência de secularização, de modernização económica e de estabelecimento de instituições liberal-democráticas. O corporativismo tornou-se o principal princípio organizador das sociedades, nomeadamente devido ao facto de este conceito se ter tornado essencial no pensamento social da igreja católica desde 1891, com a encíclica *Rerum Novarum*. Este quadro político teve implicações claras para as políticas sociais. Primeiro, o princípio da subsidiariedade readquiriu importância, quer pela promoção e apoio das instituições de caridade e mutualidades, quer pela intensificação do modelo de família patriarcal na provisão de bem-estar. Segundo, dado o papel de intermediação entre capital e trabalho que supostamente deveria ser assumido pelo estado corporativo, a actividade das corporações e organizações de trabalhadores foi extensivamente regulada – resultando deste processo a institucionalização de uma miríade de esquemas ocupacionais de segurança social, com o objectivo primeiro de substituição dos rendimentos” (Adão e Silva, 2002: 36).

Na Europa do Sul as políticas sociais sofreram importantes transformações com as transições para a democracia. Não só foram estabelecidos compromissos simbólicos e políticos, como as despesas sociais aumentaram de forma significativa. Foram garantidos direitos efectivos e benefícios sociais e os salários cresceram de forma exponencial. Se bem que os níveis rudimentares dos benefícios pré-existentes expliquem em parte esta tendência, ela não é independente da forte mobilização político-social do período. Estas transformações não devem ser vistas como uma função da remoção da ditadura, mas sim à luz da libertação de forças reprimidas durante o antigo regime (Francis Castles, 1995: 306). O estabelecimento de regimes democráticos

permitiu a participação de novos grupos sociais no processo decisório, levando à introdução de medidas sociais que visavam a melhoria do sistema de bem-estar. Pode mesmo afirmar-se que as políticas sociais foram um elemento decisivo na procura de consenso e na legitimação dos regimes democráticos, na medida em que as reivindicações sociais, podendo ser expressas, tinham, ainda que parcialmente, que ser concretizadas de forma a legitimar e consolidar os novos regimes (Guillén, 1996: 258).

O carácter Social-Democrata das políticas sociais dos Estados da Europa do Sul após a transição para a democracia está bem presente nestas visões. No entanto as forças sociais que se desenvolveram a partir desse estágio inicial, forças que tenderam a provar a perseverança da sua influência sobre a sociedade ao longo do tempo, como é o caso da igreja católica, fazem com que os regimes da Europa do Sul continuem a ser considerados por alguns como “versões pouco desenvolvidas do modelo corporativo”. Uma segunda via defende no entanto que “há um conjunto de características que dificultam uma incorporação linear destes países naquele modelo” (Pedro Adão e Silva, 2002: 38). Esta segunda abordagem procura identificar os aspectos distintivos da promoção do bem-estar na Europa do Sul. De acordo com esta perspectiva, o importante não é negar a importância da tipologia de Esping-Andersen, mas sim sublinhar que, para compreender melhor estes países, são necessárias ferramentas que não são disponibilizadas por aquele enfoque.

Adão e Silva considera que “para compreender as dinâmicas em jogo na Europa do Sul, importa olhar também para o tipo de disposição que existe entre estado providência e “sociedade providência” e que o papel desempenhado pelas solidariedades comunitárias reforça e é parte da tradição de subsidiariedade dominante na Europa do Sul, ainda que fortemente dependente do estado”. Neste contexto, a caracterização destes estados surge nas três vertentes presentes no modelo de Esping-Andersen, ou seja, a protecção social, o mercado de trabalho e a família.

No que diz respeito à protecção social esta apresenta um cariz bismarckiano e semelhante ao dos países que compõem o modelo corporativo ou Democrata-Cristão, com os gastos totais de despesa social, em percentagem do PIB, a apresentarem valores um pouco abaixo desse padrão. Neste caso os elementos distintivos têm sobretudo que ver com a forma de utilização do sistema, que se apresenta segundo um padrão dualista

em que coexiste uma utilização instrumental deste, tanto pelos seus agentes como pelos seus beneficiários. “Frequentemente, os cidadãos, de modo a maximizar os benefícios, ainda que de forma irregular, utilizam lacunas nos regulamentos, resultando num número significativo de beneficiários de pensões de invalidez, subsídios de doença e de pensões de reforma antecipadas, que muitas das vezes são equivalentes funcionais a medidas de garantia mínima de recursos, até há pouco tempo inexistentes. A outra face da mesma moeda é a forma como as provisões sociais funcionam enquanto mecanismos de criação de lealdades partidárias. Nas regiões mais deprimidas destes países, os baixos salários e os níveis de desemprego persistentemente altos têm sido geridos com o auxílio de esquemas de protecção assentes em níveis elevados de discricionariedade. Níveis estes que contribuem para o desenvolvimento de um sistema de patrocínio, em que os partidos políticos, designadamente aos níveis regional e local, trocam favores e benefícios por apoio político, reproduzindo a síndrome existente” (Adão e Silva, 2002: 41).

Quanto ao mercado de trabalho, existe alguma diferenciação entre Portugal e os restantes países. Enquanto nestes o mercado de trabalho se apresenta com um cariz mais corporativo, com taxas de desemprego elevadas, em Portugal o regime é o de taxa de desemprego baixa. Tal representa, de facto, no caso português, um cruzamento entre elementos do sistema Neoliberal e do sistema Social-democrata. A legislação do trabalho continua a ser considerada como uma das mais proteccionistas da Europa, enquanto que os salários são baixos e o nível de produtividade tanto do sector secundário como terciário é também baixo. Note-se ainda que a participação do Estado no mercado do emprego foi até ao final dos anos 80 bastante forte, principalmente devido às nacionalizações do pós 25 de Abril. Assim, o caso português cruza, de facto, elementos dos dois sistemas de Esping-Andersen.

A dinâmica familiar dos países da Europa do Sul tem vindo a alterar-se desde a democratização dos regimes. As famílias tornaram-se menos numerosas (menos pessoas por agregado familiar), os lares unifamiliares aumentaram e a participação das mulheres no mercado de trabalho disparou. Apesar disso, continua, de alguma forma, enraizada na sociedade (nestes países) o conceito do homem “ganha-pão”, o que prejudica de alguma forma as possibilidades das mulheres no mercado de trabalho. Entretanto esta

continua a apresentar-se como o elo de articulação da organização familiar, o que representa para si um duplo papel no mercado de trabalho e na família.

Gostaríamos, para terminar, de referir que a caracterização de um regime sob o ponto de vista de condições de bem-estar proporcionadas pelo Estado tem oscilado nos últimos anos como resultado do exercício de forças de pressão tanto endógenas como exógenas a estas sociedades. cremos que o seu elo comum mantém sobretudo características que, pelas razões históricas acima indicadas, estão mais associadas ao regime Democrata-Cristão, sendo que as influências políticas que sobre elas (sociedades) de estabelecem se movimentam entre o Social-democrata e o Neoliberal.

## **2 O fenómeno da Imigração**

### **2.1 Introdução**

Geralmente considera-se migração como o cruzamento de uma fronteira de uma unidade política ou administrativa por um período mínimo de tempo. Esse tempo mínimo deverá ser de cerca de 6 meses a um ano.

As migrações internas reportam a uma deslocação de área dentro de um país, ao passo que as migrações internacionais reportam ao cruzamento de fronteiras. No entanto esta definição pode ser enviesada por fenómenos externos ao próprio fluxo migratório. Os cidadãos que migraram entre Estados da ex-URSS, depois da cisão da união, passaram a ser imigrantes. Na cisão de estados entre a Índia e o Paquistão, muitos se deslocaram em pequenas distâncias para povoados com as mesmas referências culturais, mas são considerados imigrantes por terem passado da Índia para o Paquistão (ou no sentido contrário). Um habitante que se desloque de Elvas para Badajoz (trabalho e residência) é um imigrante, ao passo que aquele que se desloque de Lisboa para a cidade da Horta é um migrante interno. Assim, o fenómeno migratório tende a ter como objecto o estudo das migrações a nível global, as suas causas e impacto económico, social, cultural e político.

A classificação do tipo de migrante tende a associar, por um lado, a natureza da deslocação observada (temporária ou definitiva) ou o objectivo das autoridades centrais ao autorizar (ou até incentivar) as referidas migrações. Na última metade do séc. XX as migrações constituíram-se em três tipos primários: Migrações de fixação definitiva, migrações laborais temporárias e movimentos de refugiados. Com o amadurecimento dos movimentos, todos eles tendem a culminar num processo de reunificação familiar, constituindo este frequentemente um fluxo de maior dimensão.

O fenómeno das migrações tende a provocar, numa primeira fase, consequências negativas, como sejam a separação das famílias, o desenraizamento comunitário, a deslocação de potencial humano (com prejuízo para os países de origem) e tensões sociais (nos países de acolhimento) por dificuldades de integração económico-social dos migrantes. No entanto, o fenómeno da migração, enquadrado num mundo globalizado em que a informação circula a um ritmo imediato a nível global, e em que as vias de comunicação facilitam em grande medida a deslocação de faixas da população entre países, potencia o próprio desenvolvimento a nível global, por pôr em contacto realidades e necessidades distintas, disseminando conhecimento e experiência entre populações, ao mesmo tempo que o intercâmbio entre culturas enriquece os hábitos socio-culturais das mesmas.

O processo migratório desencadeia-se normalmente através do surgimento de uma oportunidade, por exemplo de recrutamento. A partir daí a decisão é tomada no seio da família, que providencia o capital financeiro e cultural para a migração, escolhendo o membro da família mais indicado para migrar, normalmente um elemento jovem, masculino ou feminino. Depois do estabelecimento deste na sociedade de destino pode ou não desencadear-se o processo de reagrupamento familiar, de acordo com os objectivos do indivíduo/da família e as condições aceites pela sociedade de destino. Uma vez desencadeado o processo migratório, este torna-se um processo social auto-suficiente.

Numa tentativa de definir o universo dos estudos sobre migração, Stephen Castles e Mark J. Miller (2003) apresentam as questões que, segundo eles, hoje se colocam ao abordar o fenómeno das migrações:

1. Que factores económicos, sociais, demográficos, ambientais ou políticos mudaram tanto que criam nas pessoas a necessidade de mudar de área?
2. Que factores proporcionam oportunidades para os migrantes na área de destino?
3. Como é que as redes sociais e outros elos se estabelecem entre as duas áreas conferindo aos potenciais imigrantes informação, meios de transporte e possibilidade de entrada?
4. Que estruturas e práticas legais, políticas, económicas e sociais existem ou emergem com o objectivo de regular a migração e o estabelecimento?
5. Como é que os migrantes se tornam residentes e porque é que este processo pode conduzir a discriminação, conflito e, nalguns casos mesmo a racismo, quando noutros casos conduz à criação de sociedades plurais e multiculturais?
6. Qual é o efeito do estabelecimento na estrutura social, cultural, e na identidade nacional das sociedades de destino?
7. Como é que a emigração altera a área de origem?
8. Até que ponto é que as migrações conduzem a novas ligações entre as sociedades de origem e de destino?

Estas questões enquadram assim a abordagem ao tema geral das migrações. O tema desta dissertação será responder à pergunta subentendida na questão 4 acima, ou seja, analisar como se relaciona o Estado com os imigrantes.

## 2.2 Estatísticas

A migração é um tema complexo, e os fluxos migratórios não são totalmente padronizados ou estanques. Cada país é conjuntamente lugar de origem e destino de fluxos migratórios. Assim, o estudo do fenómeno da migração deve encarar a sua dinâmica como um processo, de forma a avaliar o seu impacto no desenvolvimento global, bem como na protecção do indivíduo. Uma parte muitas vezes esquecida na abordagem estatística dos fluxos migratórios tem que ver com o regresso de emigrantes ao país de origem. A ONU distingue os fluxos, identificando os emigrantes que partem como estrangeiros (no país de destino) e cidadãos - os que regressam ao país de origem. Tal distinção permite identificar a dimensão e natureza (perfil pessoal) dos distintos fluxos migratórios dentro de um mesmo percurso migratório (Relatório da ONU 2006).

**Quadro 2 – Fluxos migratórios mundiais**

Região	Nº migrantes internacionais (milhões)		Aumento 1990-2005	Distrib. % dos migrantes		% de migrantes femininos	
	1990	2005		1990	2005	1990	2005
Mundo	154.8	190.6	35.8	100	100	49.0	49.6
Países + desenv.	82.4	115.4	33.0	53	61	52.0	52.2
Países – desenv.	72.5	75.2	2.8	47	39	45.7	45.5
Os – desenv.	11.0	10.5	-0.5	7	5	46.2	46.5
Africa	16.4	17.1	0.7	11	9	45.9	47.4
Ásia	49.8	53.3	3.5	32	28	45.1	44.7
LatAm e Car.bas	7.0	6.6	-0.3	5	3	49.7	50.3
America Norte	27.6	44.5	16.9	18	23	51.0	50.4
Europa	49.4	64.1	14.7	32	34	52.8	53.4
Oceânia	4.8	5.0	0.3	3	3	49.1	51.3
Países Rto Alto	71.6	112.3	40.6	46	59	47.9	48.7
P. Alto Rto Des.	57.4	90.8	33.4	37	48	50.1	50.8
P. A. Rto Em D.	14.2	21.5	7.3	9	11	39.3	39.8
P. c/ > Rend.to	24.7	25.7	1.0	16	13	52.5	52.9
P. Rto Interméd.	24.8	22.6	-2.2	16	12	51.7	52.9
P. Rto Baixo	32.7	28.0	-4.7	21	15	46.9	47.8

Fonte: United Nations (2006: 29)

O elemento a destacar do Quadro 2 é o forte aumento de imigrantes cujo destino foi um país desenvolvido. Essa tendência contribuiu para gerar uma forte assimetria nas deslocações. Se em 1990 a relação era de 53 - 47%, favorável aos países desenvolvidos, em 2005 essa relação acentuou-se para 61 - 39%. As principais regiões de destino foram, como podemos ver, a Europa e a América do Norte.

Sendo os países envolvidos no processo simultaneamente países de origem, de destino e de trânsito, estes devem criar contextos regulatórios que correspondam às necessidades de gestão das suas realidades domésticas. Os contextos regulatórios domésticos devem corresponder às necessidades correntes e às previsões de necessidades futuras.

### **2.3 Teorias económicas da migração**

O estudo sobre migração pode considerar-se como tendo sido iniciado por Ravenstein no final do Séc. XIX. Ravenstein formulou algumas concepções teóricas acerca de migrações. Tais concepções enfatizavam a tendência das pessoas para se deslocarem de áreas populacionais muito povoadas para outras menos povoadas, ou de zonas de baixo para alto rendimento económico, ou para associar movimentos migratórios a ciclos de negócio/económicos (Castles e Miller, 2003). Estas concepções são enquadradas nas teorias *push-pull* (“empurra-puxa”). Os factores que *empurram para* a emigração seriam o crescimento demográfico, fracas condições de vida, ausência de oportunidades económicas e repressão política. Os factores que atraem a imigração seriam a procura de mão-de-obra, disponibilidade de terra, boas oportunidades económicas e liberdade política. Esta visão, encontrada na teoria económica neoclássica, é individualista e ahistórica, enfatizando a decisão individual de imigrar. O seu conceito central é o *capital humano* no sentido de investimento individual no desenvolvimento pessoal, ou uma decisão de maximização da utilidade individual.

As teorias neoclássicas foram criticadas por serem simplistas e não incorporarem questões como o perfil económico/social dos emigrantes numa sociedade de emigração, a escolha de locais sobre-populacionados como destino e a diferenciação de destinos por razões históricas/culturais. Assim, a decisão individual é condicionada por factores



como informação contraditória, poder de decisão de empregadores e governos e outros factores. Os emigrantes procuram suprir estas limitações desenvolvendo capital cultural e social, ou seja, desenvolvendo um conhecimento colectivo da sua situação e criando uma rede de entajuda no processo de emigração e estabelecimento na sociedade de destino. As migrações deveriam ser consideradas como um fenómeno colectivo, que deve ser examinado como subsistema de um sistema económico e político cada vez mais global. Castles e Miller (2003: 22) apresentam as linhas gerais das “teorias económicas da migração”:

### *Abordagem histórica-estrutural*

Abordagem oriunda na teoria económica marxista. Surgiu nos anos 70 e aborda os movimentos migratórios como deslocções de mão-de-obra conduzidas pelo capital dentro de um processo de exploração de populações mantidas em situação de dependência pelo colonialismo, tornando-se assim um “legado” deste. A imigração constitui assim um esquema de manutenção da dominação dos países pobres pelos países ricos.

### *Uma nova abordagem interdisciplinar*

Uma nova abordagem procura estabelecer relações entre os países envolvidos no processo, incorporando a análise de ligações culturais e redes sociais e familiares. Segundo este ponto de vista as migrações estabelecem-se pela existência anterior de relações entre os países de origem e destino baseadas na colonização, influência política, comércio, investimento ou laços culturais (Castles e Miller, 2003). O princípio básico da teoria dos sistemas migratórios é o de que qualquer movimento migratório pode ser visto como o resultado de interacção de macro e micro-estruturas. Macro-estruturas referem-se a factores institucionais de larga escala enquanto micro-estruturas envolvem as redes, práticas e crenças dos emigrantes. A estes dois níveis estão ligados diversos mecanismos intermédios, vulgarmente referidos como meso-estruturas.

Como factores macro destacam-se a política económica do mercado mundial, as relações entre Estados, as leis, os processos governamentais de controle da imigração e da integração dos imigrantes, as relações internacionais de produção, distribuição e

troca no comércio internacional e o papel das relações estabelecidas entre as zonas de origem e destino no estabelecimento de canais migratórios. Os factores micro que se destacam são as redes de estruturas sociais desenvolvidas pelos imigrantes através da formação de *capital social* - relações interpessoais, familiares e comunitárias - como forma de facilitar o trânsito e a integração, bem como o papel da informação e do *capital cultural* destes – conhecimento de outros países, capacidade de organizar a viagem, encontrar trabalho e adaptar-se a uma nova sociedade. Entretanto, entre os imigrantes e as autoridades, estabelecem-se os “agentes meso” do processo. A “indústria da migração” é constituída pelas organizações que operam no trânsito de migrantes: advogados, agentes, traficantes e outros intermediários, cujo grau de participação oscila entre a ajuda e o tráfico de migrantes.

## **2.4 Tipos de Imigrantes**

### **2.4.1 Imigrantes Irregulares**

Imigrantes irregulares são cidadãos de um país que permanecem noutro sem autorização para tal, atribuída pela autoridade pública competente. No entanto este perfil tende a corresponder a pessoas que se deslocam para outro país sem autorização de trabalho mas com esse objectivo em vista. Por parte do Estado (de recebimento) existe, por um lado, dificuldade no controlo deste tipo de fluxo, e por outro, nalguns casos, interesse em obter mão-de-obra em condições de precariedade, a qual terá pouca capacidade reivindicativa em termos de direitos, tanto perante o Estado (para todos os efeitos são ilegais) como perante a entidade patronal.

A imigração ilegal para os países industriais iniciou-se nos anos 70. Nos anos 80 o volume de refugiados e requerentes de asilo aumentou substancialmente. Este fenómeno provocou alguma reacção das populações nativas, o que, conjugado com as campanhas anti-imigração da extrema-direita, levou à criação de fortes restrições à entrada nestes países. A definição de políticas neste sentido por parte dos governos tem sido desenvolvida em duas linhas distintas. A do aumento de medidas restritivas e a tentativa de enquadrar as políticas na raiz do problema da migração: a divisão norte-sul.

Desde o princípio dos anos 90 os países da OCDE têm alterado legislação e procedimentos de admissão (ao seu território) como: Maior controlo fronteiriço, necessidade de visto, multas às companhias aéreas que transportem ilegais, verificações de identidade, inspecções ao local de trabalho, técnicas de detecção de documentos falsos, penas mais pesadas. Foram desenvolvidos processos de controlo que visam prevenir a obtenção de documentos de autorização de trabalho, segurança social, escolarização ou serviços médicos.

Existe neste momento algum consenso a nível internacional relativamente ao facto de que há que apontar, em termos de medidas de política de prevenção, às raízes do problema, ou seja, ao favorecimento de investimento sustentável nos países em desenvolvimento, estabilidade política e respeito pelos direitos humanos. Segundo Böhning (1991) o problema pode ser atacado por três vias: a da ajuda directa, a da promoção do investimento directo estrangeiro e a da liberalização do comércio.

O anterior Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, fez na conferência das NU sobre pobreza global, em Monterrey, em 2002, uma intervenção na qual referiu a urgência de aumentar a ajuda aos países pobres (por parte dos ricos) como forma de combater as causas da violência, da instabilidade e do terrorismo. Referiu que, apesar de as raízes do terrorismo serem mais amplas que as da pobreza, “onde desigualdades massivas (e sistemáticas) de políticas e económicas são encontradas, e onde não há formas legítimas de as combater, estão criadas as condições para que soluções de paz sejam preteridas relativamente a alternativas de violência”.

A transferência de capital humano de países pobres para países ricos (que agrava as assimetrias regionais), provoca ainda alguma transferência de tecnologia e de inovação cultural para as áreas de origem, reequilibrando a situação. Do ponto de vista económico, conjuga-se o excedente de mão-de-obra e escassez de empregos no país de origem com os cortes orçamentais na educação nos países desenvolvidos. No entanto esta visão economicista é actualmente considerada extremamente limitada, uma vez que o custo de formação da economia do conhecimento não é suportado pelos países em desenvolvimento mas sim pelos países desenvolvidos, ou (não) seguramente ao nível universitário. Nos graus abaixo (do universitário) pode ser verdade, uma vez que se abrem tantas vagas e permissões de entrada para estudantes universitários nos EUA,

Austrália, Japão e Reino Unido. No entanto um tal sistema representa um nível máximo de incongruência nas relações norte-sul. Os países desenvolvidos exportariam despesas de educação para os menos desenvolvidos.

#### **2.4.2 Imigrantes laborais temporários**

Trabalhadores que se deslocam para outro Estado (ou região no caso de serem migrantes internos) e cujo objectivo (ou autorização de permanência) é temporário. Este tipo de migração não implica normalmente um esforço de integração permanente do tipo reagrupamento familiar. O objectivo dos migrantes normalmente é enviar remessas para a família durante o período de permanência e, terminado o mesmo, regressar ao local de origem. Por outro lado pode existir, por parte do Estado, ou de determinada autoridade local, intenção de receber trabalhadores para suprir uma necessidade de mão-de-obra temporária, não incentivando o estabelecimento definitivo destes deslocados.

#### **2.4.3 Refugiados**

A criação de medidas para receber e integrar refugiados contextualizou-se no cenário geo-político do pós-segunda guerra mundial (cerca de 40 milhões de deslocados) e no contexto da guerra fria. No que diz respeito a esta última, o acolhimento de refugiados constituía, para o ocidente, uma forma de propaganda política. O contexto legal criado através da convenção de 1951 permitiu a procura, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), de países de acolhimento para os refugiados.

A partir dos anos 60, com a descolonização decorrida em África e na Ásia, gerou-se, por culpa da procura de influência do ocidente, por um lado, e do leste, por outro, uma escalada de conflitos étnicos que originou o surgimento de grupos de refugiados em larga escala. O reconhecimento deste fenómeno levou a Organização de Unidade Africana (OUA) a criar, em 1969, a sua própria convenção de refugiados, incluindo no conceito aqueles obrigados a deslocar-se por guerra, violação dos direitos humanos ou violência generalizada. Uma definição equivalente surgiu na América Latina, na Declaração de Cartagena de 1984.

O ACNUR passou rapidamente a ter uma presença generalizada no mundo, coordenando campos de refugiados e fornecendo alimentação e cuidados médicos. Em 1980 o seu orçamento era de 510 milhões de Dólares, o que a tornava uma das mais importantes agências das Nações Unidas.

A partir dos anos 90 o fluxo de refugiados oriundos na Europa de Leste, Ásia, África e América Latina aumentou substancialmente. A este aumento generalizado correspondeu uma reacção negativa por parte de uma camada da população dos países ocidentais que se traduziu em ataques a albergues de refugiados e a estrangeiros, generalizando-se um clima de tensão social. Stephen Castles (2005) apresenta a resposta dada pelos governos nos seguintes pontos:

- Mudanças na legislação, restringindo o acesso dos refugiados;
- Criação de estatutos de protecção temporária por substituição de “estatuto permanente de refugiado”;
- Proibição de entrada de cidadãos oriundos em países previamente determinados – obrigatoriedade de obtenção de visto para entrada em países ocidentais e obrigatoriedade de verificação de documentos no embarque em aeroportos;
- Criação de estatuto de países de trânsito de refugiados, para onde os refugiados de outros países que tenham usado estes na rota de emigração podem ser repatriados (por ex. Polónia, Hungria e República Checa);
- Interpretação restritiva da convenção de refugiados de 1951 das NU, excluindo do estatuto perseguidos por “non state actors” como os Talibans no Afeganistão;
- Convergência de regras e estatuto para imigrantes e exilados, conforme acontece no acordo de Schengen e na Convenção de Dublin. O Tratado de Amsterdão incluiu um compromisso de criação, na UE, de políticas comuns de asilo e imigração, a partir de 2004.

De acordo com a convenção das Nações Unidas a respeito do estatuto dos Refugiados, de 1951 e assinada (a convenção ou o protocolo de 1967) por cerca de 140 dos 192 Estados-Membros da ONU, um refugiado é uma pessoa que reside fora do seu país de nacionalidade, que não pode ou não quer voltar devido a um “bem fundado medo de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social

particular, ou opinião política”. Os signatários da convenção bem como as instituições supranacionais como o ACNUR procuram fazer uma distinção entre refugiados e imigrantes, apesar de estes partilharem muitas vezes características comuns.

Um refugiado cujo estatuto é reconhecido tem muitas vezes um estatuto mais seguro que um imigrante. É protegido pelo ACNUR, que procura para estes um país de acolhimento, normalmente países ocidentais. Estes (países) têm, nos últimos tempos, reduzido significativamente a sua vontade de acolhimento.

Apesar de ser tornar, de facto, cada vez mais difícil distinguir a verdadeira causa da imigração de forma a conceder estatuto de refugiado, a maioria dos Estados mantém essa possibilidade e concede de facto autorizações (cada vez mais esporádicas) de permanência. Esta situação tende a aplicar-se em casos de conflitos (nacionais ou regionais) em que autoridades como o ACNUR ou a Cruz Vermelha (ou outros) criam campos de refugiados com o objectivo de receber populações que fogem da guerra ou de perseguição, negociando (estas instituições) com os Estados acerca do estatuto de permanência ou eventual integração dos mesmos.

A população mundial de refugiados era de 2,4 milhões em 1975, tendo alcançado o pico no pós-guerra fria, em 1993, quando alcançou o valor de 18,2 milhões. Em 2000 este número tinha diminuído para 12,1 milhões.

A definição do conceito de *refugiado* tomou, desde a queda do muro de Berlim, uma nova dimensão, abrangida sob a designação de *imigrantes forçados*. Se antes o conceito reportava à definição constante no acordo de Genebra de 1951 e era objecto de uma visão política instrumental por parte dos governos, actualmente ela perdeu essa conotação e alcançou uma nova dimensão. Assim, esta actualmente engloba pessoas em busca de asilo, pessoas deslocadas internamente, retornados em situações de pós-conflito, pessoas deslocadas por factores ambientais e na sequência de desastres naturais, e deslocados resultantes de projectos de investimento (Castles, S., 2005). Castles refere que, em situações de conflito, é muitas vezes difícil distinguir pessoas perseguidas das que partem do seu país por “destruição da infra-estrutura económica e social necessária à sua sobrevivência”.

Black (1998) considera que não há “refugiados ambientais”. A necessidade de migração com origem em catástrofes naturais está, segundo Black, normalmente associada a situações de conflito étnico, “estado fraco” e abuso dos direitos humanos. Os problemas centrais que estarão na origem deste fenómeno são de desenvolvimento, desigualdade e de resolução de conflitos.

Assim, a diferenciação entre imigrantes económicos e forçados torna-se difícil para as autoridades dos países de destino, uma vez que é difícil diferenciar as motivações das capacidades evidenciadas pelos imigrantes. O subdesenvolvimento, o empobrecimento, a fraca governação, o conflito endémico e o abuso dos direitos humanos num contexto de globalização, industrialização e integração da economia mundial conduzem a uma situação em que é difícil diferenciar entre refugiados, “imigrantes mão-de-obra” e pessoas que procuram estabelecer-se definitivamente, tornando a criação de contextos legais distintos mais difícil. Segundo Castles, S. (2005: 59), “as cidades globais assentam em economias duais, onde as necessidades de consumo de bens luxuosos por parte das elites criam a procura de novos exércitos de trabalhadores com baixas qualificações para a construção, para a indústria do vestuário, para o processamento de alimentos e para os serviços. A situação demográfica e educativa das populações locais arreda-se destes papéis, pelo que os imigrantes de baixas qualificações são vitais. O recurso a migrantes irregulares e requerentes de asilo tornou-se numa necessidade sistémica, que é prosseguida sub-repticiamente pelos detentores do poder económico e político porque o recrutamento aberto de migrantes de baixas qualificações não se enquadra nas ideologias oficiais”.

#### **2.4.4 Requerentes de Asilo**

Todos aqueles que, cruzando as fronteiras em busca de protecção, não cumprem os critérios definidos pela convenção das Nações Unidas de 1951 para Refugiados.

Refugiados e cidadãos que solicitam asilo são “imigrantes forçados”, pessoas que saem do seu meio, emigram, para escapar a perseguições ou conflitos (guerras). Não tendo sido reconhecidas como refugiados, estes são muitas vezes conotados como imigrantes

económicos disfarçados. Por oposição, os “imigrantes voluntários” são pessoas que se mudam por razões económicas ou outras.

Durante os anos 80 o número de pessoas que solicitaram pedidos de asilo aumentou de forma dramática. A este aumento correspondeu algum receio por parte das populações residentes relativamente à integração dos mesmos. Imagens de aumento das taxas de criminalidade, fundamentalismo terrorista, colapso dos regimes de protecção social e desemprego em massa foram vinculadas nas sociedades ocidentais por algum jornalismo e pela extrema-direita. Os últimos exigiram medidas como um controlo fronteiriço eficaz, a detenção dos requerentes de asilo e a deportação de ilegais.

A taxa de recusa de pedidos de asilo chega a cerca de 90%. No entanto é muitas vezes difícil repatriar os requerentes, muitas vezes porque os países de origem não os aceitam, ou simplesmente porque estes não têm documentos. No entanto estes continuam a ser usados, nas economias ocidentais, como mão-de-obra barata, ilegal.

#### **2.4.5 Imigrantes altamente qualificados e empresários**

Muitos Estados criam *programas de imigração qualificada e empresarial* de forma a incentivar a deslocação de especialistas em determinadas áreas profissionais ou de investigação. Os imigrantes correspondentes a este perfil são normalmente empresários que identificam oportunidades no estrangeiro e para lá se deslocam, gestores de topo ou técnicos especializados que se deslocam dentro da mesma empresa multinacional ou entre empresas do mesmo ramo, ou investigadores que se deslocam para centros de investigação ou universidades no estrangeiro.

Os países desenvolvidos têm vindo a intensificar as políticas de atracção de *imigração altamente qualificada*. A Europa Ocidental e a Ásia Oriental têm seguido o exemplo dos EUA, Reino Unido e Austrália, estabelecendo sistemas de entrada privilegiada para atrair empresários, executivos, cientistas, profissionais de elevadas qualificações e técnicos especialistas.



#### 2.4.6 Reunificação familiar

A *reunificação familiar* foi, até aos anos 70, considerada um direito indiscutível dos imigrantes. A partir daí tem vindo a ser contestada nalguns países. De uma forma geral tende a estar relacionada com o grau de democracia do regime, havendo mais direitos de reunião em regimes mais democráticos. Na Europa o conceito difundido de *direitos humanos* e de *Estado-providência* tem limitado a criação de legislação anti-reunião familiar.

#### 2.4.7 Novos tipos de migrantes

A dinâmica de interacção entre os diversos tipos de migração, associada aos efeitos da globalização, tende a criar novos tipos de migração. Tais são:

- *Fenómeno do astronauta*: Toda a família se desloca para o país de destino por razões de segurança ou de estilo de vida, enquanto o ganha-pão da família regressa ao país de origem para trabalhar, viajando frequentemente entre os dois locais, distantes entre si;
- *Migrações de retorno*: Têm aumentado, como resultado das tendências no sentido da migração temporária ou circular. Os migrantes retornados são importantes agentes de mudança económica, social e cultural, e o seu eventual papel em processos de desenvolvimento tem vindo a atrair uma atenção crescente. Nalguns casos os Estados receiam neles a criação de forças de mudança política. É o caso, por exemplo, das associações políticas Argelinas residentes em França, que representam importantes grupos de pressão sobre a política do país de origem, a Argélia. A este conceito associa-se o de *migração póstuma*, possível devido a melhorias tecnológicas e de transportes;
- *Migrações de reformados*: Habitantes de países ricos que procuram, na reforma, países com melhor clima e custo de vida mais barato. Este fenómeno corresponde a uma maior mobilidade ligada às melhorias nos transportes e nas

comunicações. Produzem impactos consideráveis nos países de destino e servem de base à constituição de novas indústrias de serviços.

## 2.5 A “indústria da migração”

O advento da migração cria uma série de necessidades às populações em trânsito. Essas necessidades são colmatadas através de apoio por parte de uma estrutura que nasce de forma espontânea e que tem origem, numa vertente, na população que já emigrou e que ajuda a sua comunidade a emigrar, e noutra vertente, em pessoas ou redes que exploram e traficam migrantes em trânsito (ou mesmo forçados a migrar) e que se encontram em situação de fragilidade.

A criação, por parte dos Estados, de entraves à livre circulação de pessoas, constitui, por si só, um incentivo à existência de redes ilegais de “apoio” ou exploração do fenómeno. Essas redes procuram consolidar a sua actividade e hoje em dia constituem, por si só, uma das razões porque existe migração. Stephen Castles (2005) considera que chegará o momento em que “a indústria da migração se tornará a principal força impulsionadora do movimento migratório”.

Esta “indústria” opera em duas vertentes distintas, o *smuggling* (ou contrabando), e o tráfico. “A distinção mais simples que é possível fazer entre o tráfico e o *smuggling* considera apenas o critério da exploração. No caso do *smuggling* a pessoa é livre no fim do processo de entrada no país de destino, enquanto no tráfico a pessoa é colocada numa situação de exploração no mercado de trabalho, e em condições com as quais não concordou à partida” (Peixoto, 2005: 24).

Enquanto o contrabando é uma prática corrente actualmente em expansão, o tráfico representa neste momento um negócio ilegal com lucros, à escala global, na ordem dos 5 a 10 mil milhões de Dólares (Martin e Miller, 2000). As populações residentes em zonas de conflito são muitas vezes conduzidas por organizações de tráfico para locais onde são exploradas compulsivamente. Migrantes que numa primeira fase procuram fugir de zonas de conflito acabam por pactuar inicialmente com traficantes, visto que as possibilidades de migrar de forma legal se têm vindo a reduzir. No entanto a legislação

anti-tráfico e a tomada de medidas concretas para o reduzir tem sido ainda pouco eficaz, o que significa que os migrantes acabam por ficar totalmente entregues nas mãos destas organizações.

A legislação anti-tráfico ganhou significado no cenário pós-guerra fria. Os governos elevaram a importância da definição de políticas de combate aos crimes relacionados com movimentos internacionais de pessoas. Numa segunda fase reconheceram a necessidade de estabelecer políticas de combate aos fenómenos específicos de contrabando e tráfico, e finalmente procuraram estabelecer formas de cooperação internacional e regional no combate ao tráfico. Em 2002 o governo dos EUA produziu um estudo sobre a situação do tráfico de pessoas a nível internacional, tendo categorizado alguns dos seus aliados políticos como a Arábia Saudita ou a Turquia como sendo países que não procuravam combater o tráfico de seres humanos. Este relatório avançava com uma estimativa para o número de pessoas vítimas deste fenómeno a nível global de entre 700 mil e 4 milhões.

## **Capítulo II – Políticas de Imigração**

### **1 Políticas de Admissão**

No contexto do pós-guerra, dadas as perdas humanas verificadas e a baixa taxa de natalidade, houve uma forte redução da mão-de-obra disponível. Num contexto de forte expansão económica (na fase de reconstrução da Europa ocidental) estes países procuraram mão-de-obra nas suas colónias. O fluxo representou um aumento considerável da imigração para a Europa, dando origem a uma alteração do padrão migratório neste continente.

Vários fluxos migratórios dentro da Europa precederam este movimento. Da Irlanda para o RU, de Portugal, Espanha e Itália para França, da Itália para a Suíça, da Polónia para a Alemanha e da Finlândia para a Suécia. No entanto, o padrão migratório correspondia a uma lógica de transferência de mão-de-obra de países com mão-de-obra intensiva para regiões de com forte procura desta. O pós-guerra veio alterar esta lógica, tornando a Europa Central principalmente destino de fluxos migratórios. No rescaldo do choque petrolífero e entrada no mercado de trabalho dos “baby boomers” a extensa fase de forte crescimento económico terminou, acabando o período de pleno emprego. Os Estados europeus criaram políticas de restrição à entrada de imigrantes, políticas que se vieram a revelar permanentes.

O estabelecimento permanente dos imigrantes com as suas famílias e a passagem destes da indústria para os serviços criaram nas populações nativas uma percepção negativa acerca da imigração. O uso de serviços públicos pelas famílias imigrantes tornou a balança migratória menos favorável para os países de destino.

Entretanto produziu-se uma alteração do padrão de imigração. Os imigrantes da Europa do Sul tenderam a regressar aos seus países, enquanto que os das ex-colónias permaneceram e reuniram as famílias. Este facto provocou uma alteração no padrão étnico dos países da Europa. Dado que o seu processo de integração não era fácil, começaram a criar-se comunidades étnicas. Algum sentimento de rejeição por parte da população nativa criou conflitos, que eclodiram nalguns países nos anos 80. Como

resultado foram criadas por parte dos governos políticas de integração, a par com o aumento das restrições à entrada de novos imigrantes (Castles e Miller, 2003).

No final dos anos 80 a recuperação económica trouxe um novo aumento do fluxo migratório para a Europa. A queda do muro de Berlim produziu uma corrente migratória massiva do leste para o ocidente. O aumento do fluxo migratório do sul e do leste conjugado com uma desaceleração económica em 1992-93 que teve como consequência um aumento do desemprego criou uma reacção negativa da população nativa que degenerou em manifestações de racismo e xenofobia. Alguns partidos de extrema-direita defenderam políticas anti-imigração e receberam algum suporte eleitoral. Criaram-se, desde aí, situações de violência de cariz xenófobo.

A contradição entre políticas de fecho de fronteiras e o aumento do fluxo migratório (clandestino) criaram a percepção de que os governos perderam o controle das fronteiras. Neste contexto a imigração passou a ser um tópico político objecto de forte discussão. A situação melhorou a partir de meados dos anos 90, num contexto legislativo restritivo que conseguiu atenuar o fluxo migratório legal para a Europa.

O tratado de Roma de 1957, no seu Artigo 48, definiu que os trabalhadores dos Estados-membros da União deveriam ter liberdade de movimentos no caso de encontrarem emprego noutros Estados-membros. O principal objectivo (do tratado) era criar um projecto federal de governação europeia, mas outro de igual importância seria o de desenvolver a relação e integração europeia no sentido de evitar o surgimento de conflitos entre Estados ou populações. A integração de trabalhadores entre Estados-membros surgia como parte integrante do processo. Apesar disso, até aos anos 80 este artigo teve pouca aplicação prática, excepto no caso de Itália, que o usou como forma de combater o elevado nível de desemprego. Em 1986, com a entrada de Portugal e Espanha para a CEE, discutiu-se largamente o problema da possível deslocação massiva de trabalhadores destes países para norte. No entanto, o que acabou por acontecer foi que a livre circulação de capital se substituiu à de pessoas, e o investimento, tanto da UE como privado, acabou por fixar as populações, promover o desenvolvimento e acabar por transformar países de emigração em países também de imigração (Geddes, 2003). Os estrangeiros oriundos de países da União tinham direito de voto nas eleições

locais e europeias (mas não nas nacionais). O estatuto dos estrangeiros oriundos dos países não pertencentes à EU era mais restrito.

Os signatários do acordo de Schengen, que foi colocado em prática a 26 de Março de 1995, comprometeram-se a permitir a livre circulação de cidadãos de países exteriores à UE quando circulando entre si (países do tratado). Os países que assinaram o tratado foram os seguintes: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Luxemburgo e Portugal. Esta forma de integração de política de admissão e controlo conferiu alguma credibilidade e percepção de capacidade de controlo aos governos. Estes países continuam no entanto receptivos à entrada de imigrantes legais, e ao mesmo tempo, de alguma forma, “porosos” à imigração ilegal.

## **1.1 Tipos de Políticas**

As políticas de admissão incorporam os seguintes elementos: Condições de entrada (documentação exigida, vistos, objectivo e tempo de permanência), autorizações de trabalho e residência, controlo interno (da situação de legalidade dos estrangeiros presentes em território nacional), e finalmente os sistemas de regularização de imigrantes em situação ilegal (Convey, J. A. e Kupiszewski, M., 1996).

### **1.1.1 Condições de entrada**

Os Estados estabelecem acordos tanto bipartidos como de grupo para aplicação de regras comuns de acesso de cidadãos entre as suas populações, ou mesmo regras comuns de acesso a uma determinada região ou grupo de países, para cidadãos de fora dessa mesma região. É o caso da União Europeia, que criou, dentro do seu espaço, o Espaço Schengen, como já foi referido.

As condições de entrada num país vão, portanto, actualmente, desde a completa ausência de controlo fronteiriço (caso do Espaço Schengen), à mera apresentação de documento identificativo (situação em que a permanência é permitida sem limite de tempo mas muitas vezes sem acesso a outros direitos como por exemplo o direito a trabalhar), ou à necessidade de obtenção de visto de entrada. No caso dos vistos estes

são sempre passados com data de término (da autorização de permanência) e, na maior parte dos casos, subdividem-se em vistos com objectivos distintos e períodos de permanência permitidos também distintos. Como exemplo típico desta situação surgem os vistos de turismo, normalmente conferidos por prazos curtos (em muitos países cerca de 15 dias a três meses), e os vistos de trabalho, que tendem a conceder autorização de permanência mais longa, ou seja, para períodos iguais ou superiores a um ano. Os vistos de trabalho surgem em situações com características distintas, normalmente associadas a necessidade de mão-de-obra estrangeira para determinada(s) indústria(s), estabelecendo-se, nalguns casos, protocolos bipartidos entre países, enquanto que noutros um país estabelece a quota de estrangeiros que pretende admitir. Estes acordos podem surgir entre países fronteiriços ou não, e ter como objecto uma indústria específica. Na África do Sul, na fronteira com Moçambique, existe um gabinete de controlo exclusivo para os trabalhadores Moçambicanos da indústria de minério. Em Israel são admitidos diariamente (saindo ao fim do dia) trabalhadores palestinianos. Por outro lado alguns países desenvolvidos têm vindo a estabelecer quotas, não só para trabalhadores altamente qualificados, como também para estudantes, procurando-se, por esta via, estimular o progresso científico/tecnológico dentro do país.

### **1.1.2 Autorizações de trabalho e residência**

As políticas de concessão de autorização de trabalho podem incorporar, ou não, um prazo de permanência máximo pré-determinado, caso em que se trata de uma política de admissão de trabalhadores temporários, que existiu nos países da Europa do Norte e Central no pós-segunda guerra mundial. Neste caso, em que os países de destino eram democracias, surgiram dificuldades na fase de regresso dos imigrantes ao seu país. Na prática a admissão temporária acabou por se transformar em estabelecimento definitivo (Geddes, 2003). Algumas correntes políticas advogam actualmente esta via (Presidentes Bush e Fox – EUA e México, 2001) à qual se contrapõem visões académicas como a de Böhning (1984: 162) que as consideram “não apenas moralmente ofensivas como ainda cada vez menos defensáveis nas sociedades ocidentais”.

Uma vez considerada (pelo país de recebimento) a possibilidade do estabelecimento definitivo, tendem a surgir programas que, mediante o cumprimento de alguns

requisitos, permitem o reagrupamento familiar. Note-se ainda que a questão da natureza democrática dos regimes tem uma importância fundamental tanto na definição de políticas como na fase de controlo/alteração das mesmas. Nos regimes democráticos as condições (de admissão de imigrantes) são debatidas entre as forças sociais envolvidas no processo, como sejam, os próprios partidos políticos, as associações de imigrantes, os sindicatos, as associações patronais, as autoridades fronteiriças e a comunidade científica.

### **1.1.3 Controlo interno**

A utilização de mão-de-obra ilegal é um fenómeno que, por si só, estimula o fluxo migratório. Do processo de industrialização faz parte a utilização de mão-de-obra imigrante. Neste contexto as sociedades de recebimento têm permitido e até fomentado a criação de comunidades étnicas, procurando depois controlá-las.

A imigração é fomentada com objectivos económicos de curto prazo, sendo as suas consequências de médio e longo prazo muitas vezes ignoradas. Nos países tradicionalmente receptores há a expectativa de que o fenómeno não produza transformações relevantes na sociedade. Entretanto surge a utilização de mão-de-obra ilegal como uma forma extrema de exclusão diferencial. As entidades patronais desejam utilizar a mão-de-obra em sistema de *permanente trabalho temporário*, os imigrantes difundem informação acerca de oportunidades de emprego, o sistema de envio de remessas promove o incentivo da emigração. Ou seja, o prolongamento destes processos tem origem tanto na procura como na oferta de imigração (mão-de-obra), criando-se uma relação de “puxa-empurra” na origem e no destino.

Assim, numa tentativa de, por um lado, evitar a entrada de imigrantes ilegais, e por outro, evitar a permanência de imigrantes em situação precária, os estados procuraram em primeiro lugar penalizar os empregadores utilizadores de mão-de-obra ilegal. Durante os anos 70 esta foi a componente central da reforma das políticas de imigração nos EUA e na Europa Ocidental. As multas aos empregadores, acompanhadas de processos de legalização dos imigrantes, destruíam o benefício financeiro da exploração deste tipo de mão-de-obra. O principal obstáculo ao sucesso destas políticas tem que ver



com o poder dos empregadores junto do poder político, que tende a tornar a dimensão destas políticas mais formal e menos efectiva. Enquanto na Europa houve um consenso alargado, por parte dos partidos maioritários, relativamente à adopção deste tipo de políticas, nos EUA formou-se um debate alargado, onde os “argumentos contra” incluíam as ideias de que as penalizações dos empregadores constituiriam, por um lado, uma nova forma de discriminação, e por outro, um prejuízo significativo para algumas indústrias como a agrícola, o que poderia produzir rupturas na produção e aumento generalizado dos preços dos bens (agrícolas).

Ainda assim, o Presidente Carter criou a “Select Commission on Immigration and Refugee Policy – SCIRP”, que em 1981 recomendou sanções aos empregadores, criação de um documento de identificação de emprego resistente a contrafacção, e políticas de legalização, sendo de assinalar que não recomendou o aumento da admissão de trabalhadores estrangeiros em regime temporário. A IRCA (Immigration Reform and Control Act) de 6 de Novembro de 1986 tornou a contratação de imigrantes ilegais um crime mas não instituiu a criação de um documento resistente a contrafacção. A documentação necessária podia ser facilmente falsificada ou obtida de forma fraudulenta. Em 2000, a maior confederação de sindicatos dos EUA (a AFL-CIO) alterou a sua posição relativamente à punição dos empregadores, anunciando que deixava de apoiar tal punição. Esta alteração coincidiu com uma alteração na liderança da instituição, que passou a ser assumida por uma corrente de sindicatos com números elevados de membros imigrantes (incluindo imigrantes ilegais) e com laços estreitos com a Conferência Norte-Americana de Bispos Católicos, os quais apoiavam uma via de aumento dos programas de legalização.

Na Europa, apesar do consenso político acerca da necessidade das medidas, a sua implementação enfrentou uma série de barreiras. Stephen Castles (2005) refere a insuficiência (por parte das agências governamentais) de pessoal, fraca coordenação entre as mesmas, controlo judicial inadequado e fraca adaptação de empregadores e trabalhadores ilegais às medidas de “enforcement”. A França ilustra um exemplo em que foram seguidos alguns passos e conseguidos resultados no sentido de evitar o emprego de imigrantes ilegais. Em 1976 o Governo estabeleceu uma missão inter-agências com o objectivo de coordenar a implementação de leis contra o tráfico de mão-de-obra. Em 1989 foi criada uma delegação inter-ministerial de combate ao trabalho

ilegal (Délégation interministérielle à lutte contre le travail illegal) cujo objectivo era trabalhar na prevenção de todas as formas de trabalho ilegal. Nos anos 90 surgiram outras inovações como a obrigatoriedade de todos os empregadores informarem o Estado acerca dos planos futuros de emprego, antes do seu início. Na prática a maior parte do trabalho ilegal nos anos 90 não incidiu sobre imigrantes ilegais, segundo Castles. O que acabou por acontecer foi que os imigrantes legais “preferiram ou foram forçados a trabalhar de forma ilegal”.

#### **1.1.4 Sistemas de regularização**

Desde o pós-segunda guerra mundial até aos anos 70 os programas de legalização de imigrantes foram prática comum tanto na Europa como nos EUA. Os imigrantes legalizavam-se nestes processos após obtenção de emprego. A partir dos anos 70 as políticas de legalização tornaram-se significativamente mais restritivas, tendo ressurgido de formas distintas nos EUA e na Europa nos anos 80. Em França um Governo Socialista criou, em 1981, um plano de legalização a par com novas medidas contra o aumento da imigração e trabalho ilegal. 150 mil imigrantes candidataram-se e 130 mil foram legalizados. O Governo Socialista considerou o programa um sucesso, apesar de muitos ilegais em condições de se candidatar não o terem feito, por falta de informação ou por medo de participar (Castles, S., 2005). Segundo Castles este programa terá criado um efeito de “atração de imigrantes ilegais a França”. Para além disso, “apesar de ter ajudado alguns indivíduos que beneficiaram do programa, não alterou a dinâmica do mercado de trabalho fomentando a imigração ilegal”.

Nos EUA um programa especial de legalização teve início em 4 de Maio de 1987. Desse programa constavam dois enquadramentos gerais e vários pequenos enquadramentos. As duas vias principais eram: prova de residência anterior a 1 de Janeiro de 1982 ou prova de trabalho (90 dias ou mais) em agricultura sazonal entre 1 de Maio de 1985 e 1 de Maio de 1986. Houve ainda um enquadramento especial para originários do Haiti e de Cuba. Candidataram-se quase 2 milhões, dos quais 97% foram aprovados. No total, 2,7 milhões de imigrantes foram legalizados ao abrigo da IRCA. O Governo dos EUA, sob a eventual influência da Conferência Norte-Americana de Bispos Católicos, promulgou a denominada “family fairness doctrine”, facilitando a

legalização de familiares de imigrantes legais. A resposta por parte dos imigrantes foi lenta e gradual. Ainda assim permitiu ao Estado obter uma melhor compreensão do fenómeno da imigração. Por exemplo, beneficiários de legalização tendiam a ser trabalhadores empregues em sectores com elevada participação de estrangeiros.

Durante os anos 90, na Europa, os processos de legalização generalizaram-se. Em parte estes programas tiveram como origem a compreensão do fenómeno por parte das instituições oficiais, na procura de exercer um mais efectivo controlo. Por um lado estes (processos) dão a estas instituições um melhor conhecimento acerca de nacionalidades de origem e residência (dos imigrantes) e por outro “tiram da sombra” (Castles, S., 2005) os imigrantes, conferindo-lhes residência legal. Os detractores destes processos alegam que os mesmos representam uma “legalização da ilegalidade” e que instigam o crescimento dos movimentos “anti-imigrantes”. No entanto, segundo Castles, “na generalidade os beneficiários de legalização experimentam melhorias nas suas condições sócio-económicas e de emprego”. Note-se que, uma vez legalizados, os imigrantes passam a aceder ao conjunto de benefícios à disposição dos cidadãos residentes, como sejam acesso ao sistema nacional de saúde, ao sistema educativo e aos programas de apoio social concedidos pelo Estado.

## **1.2 A crise de controlo actual**

### **1.2.1 Introdução**

No seguimento das situações de perturbação da ordem social criadas pelo surto da imigração ilegal, os Estados têm procurado, ao longo (sobretudo) da segunda metade do século XX, criar barreiras à livre entrada e estabelecer quotas controladas de admissão de imigrantes, em regime temporário ou não, em função da capacidade (estimada) de absorção pelo mercado de trabalho e capacidade evidenciada pela sociedade de acolhimento para integrar, tal como já foi visto. No entanto os instrumentos de controlo à disposição do Estado para efectuar este controlo (autoridades fronteiriças, consulares e de fiscalização) têm-se revelado insuficientes e os objectivos estabelecidos tendem a sofrer desvios de vulto, tornando-se a realidade, muitas vezes, a principal condicionante da definição de políticas, quando a relação de causa-efeito deveria ser a contrária.

### 1.2.2 Caracterização do problema

Wayne A. Cornelius e Takeyuki Tsuda (2004) abordam esta questão construindo uma teoria denominada “Gap/convergence hipotesis” que tem como objectivo analisar as situações de divergência entre as políticas de imigração e a realidade resultante da aplicação das mesmas em interacção com as forças sociais existentes na sociedade, nomeadamente entidades patronais, sindicatos, associações de imigrantes e ainda grupos de tráfico de imigrantes. Por um lado a similaridade de situações que são objecto das políticas de imigração nos países desenvolvidos leva a uma *convergência* de medidas destinadas a exercer um controlo sobre a situação. De uma maneira geral os governos dos países recebedores de fluxo migratório procuram articular os instrumentos à sua disposição como o controlo fronteiriço, onde há até alguma articulação internacional como é o caso da definição do Espaço Shengen dentro da UE (apesar de cada país definir individualmente quotas para admissão de estrangeiros); os planos de integração, que visam conferir direitos de cidadania civil, política e social; a forma de medição dos resultados das políticas; e ainda as reacções da opinião pública tanto relativamente ao fluxo migratório como ao controlo exercido sobre este pelo governo. Todos estes elementos são comuns aos países recebedores, sendo articulados em função da sua força relativa em cada situação e da opção ideológica (permissiva/liberal ou restritiva/conservadora) da situação do poder.

Quanto ao *Gap*, este diz respeito ao desfasamento entre os objectivos da política de imigração e respectiva realidade à escala nacional. Pode ser medido em quantidade, tempo de permanência e com estatísticas de comparação entre as (situações) desejadas e as verificadas, quando há objectivos concretos, especificados na política de imigração. Este pode ainda ser aferido pela reacção da população nativa à imigração. Uma reacção extremamente adversa significaria que o *gap* é grande, ao passo que a ausência de contestação ou reacção negativa significaria que o controlo exercido é efectivo. No entanto esta forma de medir o *gap* pressupõe um alinhamento do conjunto da população nativa com as políticas de imigração definidas pelo governo. Note-se que a definição destas políticas tem vindo a ser objecto de debate crescente, estabelecendo-se alguma polarização esquerda/direita no que diz respeito ao seu grau de permissividade.

Actualmente, a evidência da necessidade de imigrantes para a) produzirem investigação especializada nas universidades; b) executar tarefas mal remuneradas como mão-de-obra de trabalho pesado (ex: construção civil) ou atendimento ao público no sector dos serviços; c) necessidade de adicionar contribuidores aos sistemas de segurança social – tem levado os governos a conseguir formular políticas de imigração relativamente consensuais, o que permitiria aferir acerca da dimensão do *gap* por via do nível de contestação existente relativamente às políticas de imigração.

No entanto as forças que se constituem como favorecedoras do fenómeno da imigração são complexas e de difícil controlo por parte do Estado. Num primeiro plano encontra-se o desnível das condições de vida entre a população de diferentes países ou regiões. Se do outro lado da fronteira há mais empregos e melhor pagos, a proibição de travessia não impede aqueles que aspiram a uma vida melhor de atravessar a fronteira. Também a implementação de programas de estabelecimento temporário de imigrantes acaba, na maioria dos casos, por resultar em estabelecimento definitivo.

O fortalecimento das fronteiras, sobretudo nos EUA e nos países-fronteira da UE, aumentou a quantidade de detenções mas não o número de tentativas de entrada. De facto, esta medida tem criado um aumento de complexidade do esquema de imigração ilegal e o seu resultado tem sido o de um aumento significativo das comissões cobradas pelas redes organizadas (e ilegais) de imigração, aumentando o grau de debilidade dos imigrantes em trânsito, muitas vezes com consequências fatais para estes.

As restrições dirigidas aos empregadores (internamente) tendem a funcionar melhor. No entanto o baixo grau de fiscalização, as multas leves e a quase ausência de processos em tribunal leva os empregadores a considerar as multas um custo do negócio, não contribuindo para reduzir a utilização de mão-de-obra ilegal. Este factor tem funcionado melhor na Europa e pior nos EUA.

O exercício de um controlo efectivo da situação pressupõe um controlo sobre as forças que puxam (de dentro) e empurram (de fora) à imigração. Neste sentido será de capital importância não apenas limitar as políticas de imigração ao exercício de autoridade e soberania sobre o território nacional (de cada país), mas estabelecer programas internacionais não apenas de controlo fronteiriço mas de cooperação para o desenvolvimento,

de forma a fixar as populações promovendo o desenvolvimento local (Castles, S., 2005).

Muitas vezes a política de imigração é “capturada” por grupos de interesse ou forças de pressão, nalguns casos de interesse contrário ao da realidade nacional ou mesmo da opinião pública. Exemplo disso é o benefício económico oriundo na utilização de mão-de-obra ilegal, por ausência de uma fiscalização efectiva. Para estes empregadores a situação de debilidade dos imigrantes permite-lhes não conferir aos mesmos regalias como o acesso à segurança social, cuidados de saúde, indemnizações por acidentes de trabalho, etc. Este tipo de “emprego” prolifera em regimes de forte restrição à legalização de imigrantes conjugada com fraco controlo fronteiriço e ausência de fiscalização laboral efectiva.

### **1.2.3 Um caminho de convergência**

É difícil encontrar fortes convergências ao nível das políticas de imigração, nomeadamente no que diz respeito a admissão e integração. Mesmo em cada país há alterações de regimes, o que dificulta a comparação entre Estados. No caso da UE tem havido algum esforço no sentido de harmonização de políticas, que nos últimos anos se traduziu num aumento das restrições à entrada a par com uma melhoria das condições de integração dos imigrantes residentes na UE (mesmo daqueles ainda em situação de ilegalidade). Geddes (2003: 26) aborda a questão da dificuldade em estabelecer uma política de imigração comum na UE, afirmando que “The EU is not a nation state and there is no reason to assume that the European integration can be likened to a nation-state building process. In fact, there are probably more reasons to suggest the opposite, which means that we need to think about the type of organization that the EU is. This requires analysis of power and authority in a distinct non-national setting, as well as an appreciation of what can be called the multi-levelling of European politics with some power-sharing between sub-national, national and supranational unit levels”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “a UE não é um Estado-nação e não há razão para assumir que a integração europeia pode constituir uma fase do processo de construção de um Estado-nação. De facto, há provavelmente mais razões que sugiram o contrário, o que significa que é necessário reflectir sobre que tipo de organização a UE é. Para tal é necessário analisar poder e autoridade num contexto não-nacional, bem como aquilo a que se pode chamar as políticas europeias a diferentes níveis, com partilha de poder desde o local ou regional até ao poder supranacional”.

Podemos no entanto encontrar pontos de convergência ao nível macro nos regimes, que mudam pouco mais que uma vez por geração. Cornelius e Tsuda (2004) apresentam-nos as vias para a análise dos factores conducentes a uma convergência de políticas de imigração, que seguidamente se apresentam:

- *Parallel path development (desenvolvimento em paralelo)*

A convergência de política acontece porque os governos sofrem pressões similares, tanto internas como externas. Os factores homogéneos apontados pelos autores são os seguintes:

- Declínio da fertilidade;
- Envelhecimento da população;
- Procura estrutural por mão-de-obra imigrante;
- Incerteza económica;
- Contextos históricos comuns (como o passado colonial ou períodos de pós-guerra).

- *Policy emulation (emulação de políticas)*

Importação de políticas de outros países após análise das suas características e respectivas consequências. A análise de políticas de outros governos pode conduzir a uma divergência, por nuns casos se evitar os erros incorridos noutros países. Exemplo disso é a política seguida pelo Japão de evitar a entrada de “guest workers” com tendência para o estabelecimento permanente, o que aconteceu na Europa.

- *Regional integration (integração regional)*

A pertença a uma aliança supranacional facilita a convergência de políticas de imigração, como é o caso da UE. No entanto a harmonização de políticas não é vista como um objectivo a curto prazo. A forma como os diferentes países da UE articulam as políticas de imigração em face de pressões de natureza comum poderia constituir um objecto de análise de como respondem (e resultam) estas (políticas) em articulação com cada com-

texto cultural, passado colonial, opinião pública local, nível de desenvolvimento, desemprego, especialização da mão-de-obra e outros.

- *Global events and geopolitics (eventos transversais)*

Trata-se aqui de considerar na análise acontecimentos globais que podem constituir um condicionamento transversal às políticas de imigração. Atentados terroristas, choques petrolíferos e crises económicas em geral tendem a provocar um aumento generalizado das restrições à imigração, mesmo no que diz respeito aos direitos dos imigrantes legais.

- *Public opinion (opinião pública)*

Os governos procuram adequar as políticas de imigração às pressões da opinião pública e às necessidades do Estado (do ponto de vista orçamental). O crescimento eleitoral dos partidos de extrema-direita na Europa tem estado associado a uma percepção negativa da população relativamente à resposta dada pelo Estado às questões relacionadas com a imigração).

#### **1.2.4 Conclusão**

É sabido que a história de cada nação desempenha um papel fundamental no que diz respeito à percepção de uma população relativamente à imigração. Tal significa que a harmonização de políticas de imigração será sempre difícil. No entanto, a exposição comum a factores que afectam transversalmente, por um lado, e a necessidade de exercer um controlo efectivo do fenómeno, por outro, constituem factores que obrigam a que tanto a formulação de políticas como a monitorização dos resultados e a fiscalização tenham, tanto quanto possível, alguma coordenação supranacional.

Se no que diz respeito à fiscalização é possível estabelecer acordos internacionais, tanto entre países vizinhos como no seio de organizações de Estados (como é o caso da UE), já no caso da definição dos objectivos em termos tanto de admissão como de integração estas dependem, tal como já foi dito, tanto da história (passado colonial, etc.) como das



prioridades da população local (nível de desenvolvimento, desemprego, concentração étnica, valores culturais, etc.). Tanto quanto os Estados forem capazes de harmonizar não só as condições de admissão e integração, mas essencialmente as condições de vida e direitos de cidadania, tanto mais fácil será, acreditamos, controlar o fluxo migratório e os impactos adversos da deslocação da população a nível global.

## **2. Políticas de integração**

A admissão e a integração são fenómenos intimamente relacionados. Os benefícios económicos da imigração e a percepção social acerca desta, pelos nativos, criam pressões sobre o poder político que conduzem tanto ao aumento/redução de restrições à entrada como à melhoria/restricção de direitos de cidadania concedidos àqueles que entram. Questão crucial a este respeito é (mais uma vez) a do grau de democraticidade de uma sociedade. Em sociedades cujo regime político é totalitário o problema da imigração é tratado de forma mais simples, com sacrifício dos direitos humanos dos cidadãos migrantes.

Nos casos de regimes democráticos existe, como já foi referido, uma pressão da sociedade civil que é tida em consideração na definição de políticas tanto de admissão como de integração. Note-se que esta pressão pode ser favorável ou desfavorável ao aumento da admissão e/ou à melhoria das condições de integração. Para Joaquín Arango (1999: 237), “Atitudes e políticas relacionam-se sob várias formas, e as influências operam em ambas as direcções. Em compensação, as atitudes são afectadas pelas percepções, e, para complicar as coisas, também as condicionam”.

Entretanto, a definição de cidadania como conjunto de direitos a conferir aos imigrantes apresenta-se como questão crucial nas políticas de imigração definidas pelo Estado. T. H. Marshall (1967: 62) afirma, acerca da questão dos direitos de cidadania, que “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”, conceito que julgamos ser extensível à forma como a população nativa avalia o regime de direitos concedidos àqueles que, tendo chegado à sociedade de destino, nela vivem e participam. Marshall (1967: 63) identifica três níveis de cidadania que considera como pilares da participação social do cidadão, pilares à luz

dos quais devem ser avaliados os direitos (de participação) concedidos à população imigrante.

## **2.1 Tipos de políticas**

Marshall (1967: 63) identifica a cidadania civil como sendo “composta dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça.”

Os direitos de cidadania civil são consagrados à população imigrante na generalidade das democracias do mundo, uma vez que representam valores universalmente aceites. No caso de imigrantes ilegais, estes direitos estão parcialmente comprometidos. Note-se, no entanto, que mesmo aos imigrantes ilegais são normalmente conferidos direitos que, não podendo ser considerados dentro das políticas de integração, constituem direitos de cidadania conferidos às pessoas nesta situação. É exemplo disso o acesso a cuidados elementares de saúde.

No que diz respeito à cidadania política, Marshall (1967: 63) define-a como “Direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo Local”. Este ponto é bastante importante quando analisamos as políticas de integração. A concessão de direito de participação política aos imigrantes não é generalizada, constituindo antes um elemento de diferenciação entre os países mais e menos favorecedores dos processos de integração. A maioria dos países Europeus confere direito de participação nas eleições locais. O índice MIPEX, apresentado adiante neste capítulo, analisa esta situação nos países da UE. Quanto ao caso Português, este será analisado detalhadamente no terceiro capítulo.

No remanescente, a questão da integração enquadra no conjunto definido por Marshall (1967: 63) como cidadania social, onde este inclui “Tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a este elemento são o sistema educacional e os serviços sociais”. As questões relevantes neste âmbito, que se têm vindo a colocar nas sociedades ocidentais como ferramentas na tentativa de catalizar os processos de integração são:

- Residência de longa duração: Os governos estabelecem períodos de permanência em função do objectivo da entrada, sendo a concessão de autorização de residência permanente (que é normalmente antecedido da concessão de autorização de residência temporária) uma condição necessária ao decurso de um processo de integração;
- Reagrupamento familiar: é normalmente concedido quando a situação do imigrante é estável e a residência permanente é possível;
- Participação política: Como já foi referido, é concedida, sobretudo, nas eleições a nível local;
- Acesso ao mercado de trabalho: Esta é uma via preferencial para a obtenção de vínculo de longo prazo entre o imigrante e o país de destino;
- Programas de equivalências profissionais e académicas dirigidas a imigrantes: surgem como forma de garantir aos imigrantes capacidades plenas de integração no mercado de trabalho;
- Programas de ensino da língua nacional;
- Estabelecimento de condições de acesso à segurança social e ao sistema de saúde do Estado: a participação dos imigrantes nos sistemas de segurança social tem sido considerada, para além de uma medida de integração, uma forma de melhorar a situação financeira do sistema, sobretudo na Europa, continente em que a proporção de contribuidores (para estes regimes) tem vindo a baixar;
- Medidas antidiscriminação: A punição por Lei de discriminação baseada na raça, cor ou nacionalidade é uma medida comum, sobretudo nas sociedades ocidentais. Para além dessa punição, alguns Estados procuram apoiar aqueles que são vítimas de discriminação através da criação de institutos governamentais

que informam os cidadãos estrangeiros dos seus direitos, entre outras medidas. Esta questão é também analisada no ponto relativo ao índice MIPEx.

O acesso dos imigrantes à obtenção de nacionalidade do país de destino surge como uma forma de concessão de plenos direitos de cidadania. Esta é utilizada, muitas vezes, como a única forma de conceder aos imigrantes o acesso a um conjunto alargado de direitos. Note-se que, em muitos casos, os imigrantes não desejam obter nacionalidade no país de destino, sobretudo (mas não só) nos casos em que, não havendo protocolo entre os países de origem e destino que permita a obtenção de dupla nacionalidade, esta alternativa obrigaria o imigrante a abdicar da nacionalidade no país de origem.

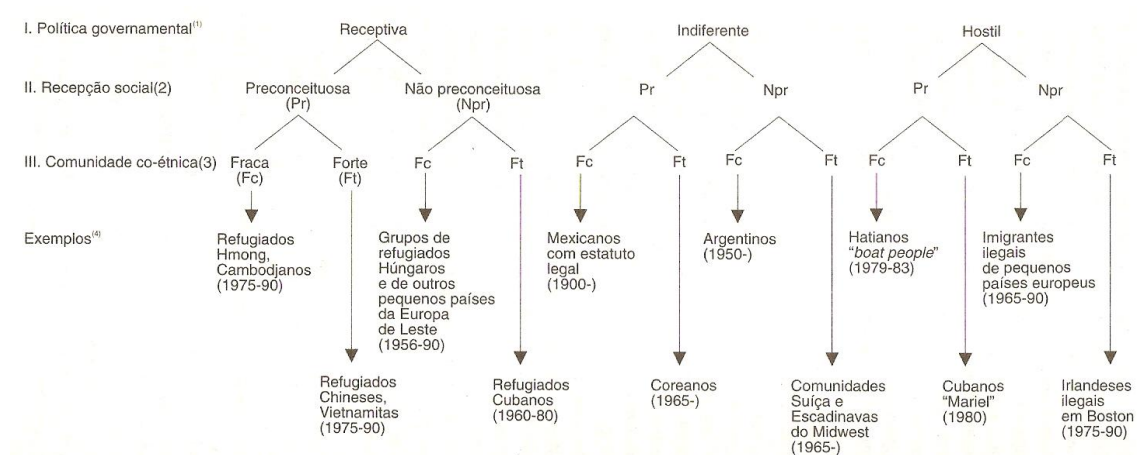
## **2.2 Actores do processo**

A interacção entre os principais grupos de actores do processo de integração apresenta-se como questão de capital importância e factor conducente ao seu sucesso. Portes (1999) esquematiza essa interacção, salientando a relevância de três grupos/elementos fundamentais (do processo de integração). Esses elementos são os seguintes:

- A política governamental dirigida a este fenómeno, no que diz respeito a permissão de entrada (legalização), concessão de estatuto de exilado e acesso a programas de integração;
- A atitude da população nativa em relação aos imigrantes. Tanto por razões históricas como étnicas, culturais e até económicas, alguns grupos são melhor aceites que outros pela população nativa. Portes salienta que esse facto não está necessariamente associado à questão da legalidade, apontando o exemplo dos imigrantes irlandeses ilegais que se estabeleceram em grande número na Nova Inglaterra tendo sido objecto de uma recepção pública favorável;
- A comunidade étnica. A dimensão do grupo étnico imigrante numa mesma zona/região leva muitas vezes ao estabelecimento de comunidades que funcionam como forma de protecção contra preconceitos exteriores, mas que limitam muitas vezes o leque de oportunidades económicas à disposição do imigrante.

Assim, o modo de incorporação de um determinado grupo de imigrantes resultaria da combinação destes três elementos. Portes (1999) apresenta uma grelha de classificação de grupos de imigrantes com base na combinação destes três elementos, ilustrando os diferentes resultados com comunidades de imigrantes existentes nos EUA nos anos 80 (Quadro 3).

**Quadro 3 – Tipificação de grupos de imigrantes em função da atitude dos actores**



Fonte: Portes, Alejandro (1999: 32)

### 2.2.1 O Estado

As vantagens de proceder a uma planificação são evidentes quando olhamos para realidades económicas em países desenvolvidos como os da Europa Ocidental, em que o envelhecimento da população cria fortes constrangimentos ao potencial de crescimento e desenvolvimento das economias, e até à manutenção do "status-quo" de regalias sociais, actualmente em risco.

As migrações podem também ajudar a promover a estagnação e a desigualdade. A situação resultante depende em boa medida das características das migrações e das acções tomadas pelos governos e por outras partes interessadas. As migrações contribuem para a erosão das fronteiras tradicionais entre línguas, culturas, grupos étnicos e Estados-nação, assim desafiando as tradições culturais, a identidade nacional e as instituições políticas, e contribuindo para o declínio da autonomia do Estado-nação.

Assim, como forma de impulsionar os benefícios e minimizar os riscos do fenómeno da migração, torna-se fundamental uma cooperação entre estados que consiga exercer algum controle sobre a forma como se processa este fenómeno. A ONU, no relatório de Maio de 2006 intitulado “International migration and development”, identifica algumas linhas gerais que deveriam constituir objectivos dos estados na criação de uma teia de cooperação. Tais objectivos seriam:

- Impulsionar o impacto da migração internacional no desenvolvimento;
- Garantir que a migração ocorre dentro de canais legais;
- Garantir a protecção dos direitos da população migrante;
- Prevenir a exploração da população migrante, sobretudo a daquela em situação mais vulnerável;
- Combater os crimes de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos.

A ONU aponta para a necessidade de cooperação entre países de origem e destino de migração, tanto a nível colectivo como bilateral, apontando como elos preferenciais de cooperação as autoridades encarregues da migração, por um lado, e as autoridades encarregues de definir estratégias de desenvolvimento, por outro.

Outras vias para promover os efeitos positivos da migração seriam:

- Facilitar, reduzindo os custos, as remessas de emigrantes;
- Promovendo o *expertise*, o *trade* e o investimento de interligação entre comunidades de destino e de origem;
- Promovendo o “regresso migratório” e a circulação (livre, da população migrante).

Da mesma forma, a minimização dos efeitos negativos deveria ser conseguida ainda promovendo a formação de capital humano naquelas comunidades onde o deslocamento de mão-de-obra qualificada criou uma escassez de qualificação. A ideia um pouco generalizada de que os imigrantes retiram trabalho aos cidadãos locais, reduzindo os salários e fazendo aumentar o desemprego só se aplica ao efectuar uma análise estática do fenómeno. Numa análise dinâmica pode comprovar-se que os imigrantes constituem

um complemento à mão-de-obra local e pode até verificar-se que as diversas gerações imigrantes não competem entre si, visto que o processo de integração dos anteriores deixa espaço para a actividade económica exercida pelos novos imigrantes.

Em ambientes de rigidez do mercado de trabalho a integração da população imigrante torna-se mais difícil. Tanto nestas situações como nas de crise económica surge a realidade de desemprego da população imigrante. Visto esta população dispor de menos capital humano por estar em processo de integração, esta requer planos de apoio que podem ter como primeiro objectivo o de garantir o alcance de coesão social nos países de destino. O espírito de iniciativa dos imigrantes tende a alargar o âmbito da actividade económica aportando, muitas vezes, tanto produtos como serviços (por exemplo a cozinha) considerados exóticos nos países de destino. Obviamente contribui ainda para o aumento da diversidade cultural de um país, onde as comunidades imigrantes influenciam positivamente os costumes locais. O papel dos governos será neste caso o de criar um contexto legal que não permita a exploração de mão-de-obra em situação precária e que procure planificar a integração económica e social do migrante de forma a catalizar os benefícios e limitar os riscos deste fenómeno.

Quanto ao impacto mais imediato no país de origem, este estabelece-se nas vertentes seguintes:

- Redução da pressão da oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho;
- Melhoria das condições de vida dos familiares locais que recebem remessas;
- Aumento do rendimento do país e redução da pobreza por via do recebimento de remessas;
- Aumento do investimento proveniente das remessas.

No entanto a emigração coloca um problema aos países de origem. Esse é o de saber como fixar a população mais qualificada de forma a promover o desenvolvimento.

A intervenção dos governos no sentido de captar as poupanças das remessas, usando-as para promover o desenvolvimento, seja através do sistema financeiro ou promovendo o desenvolvimento do ensino torna-se fundamental neste aspecto. Note-se que uma das formas para desenvolver o ensino é promover a formação universitária no estrangeiro,

exigindo um vínculo posterior ao país de origem ou criando um ambiente económico-social favorável ao seu regresso. A outra forma de aproveitar as remessas para promover o desenvolvimento será, por um lado, desenvolver o sistema de ensino local, e, por outro, em cooperação ou não com países desenvolvidos, promover a formação e especialização da mão-de-obra, criando ao mesmo tempo condições para que possa surgir iniciativa empresarial e acção socio-cultural.

### **2.2.2 Os imigrantes**

Segundo o modelo neoclássico, o sucesso económico dos imigrantes depende do seu grau de instrução, experiência laboral e outros elementos constituintes seu capital humano. A estas capacidades acresce, como factor crucial de sucesso, o tempo decorrido após a migração, durante o qual o imigrante adquire competências específicas tanto de adaptação como de desenvolvimento profissional (Chiswick, 1978).

O processo de incorporação envolve ainda o contexto de estrutura social/étnica de origem do imigrante e a forma como este se insere no contexto social/económico do destino. Durante os anos 70 a participação de imigrantes em associações de defesa de direitos como sindicatos (na Europa) era praticamente nula. Os posteriores movimentos de protesto destes (imigrantes) levaram não só a uma integração destes no movimento sindical como à abertura do seu acesso ao poder local. Na maioria dos casos a procura de representatividade política por parte dos imigrantes esteve (e está) associada a experiências de exclusão, quer através de violência racista quer de discriminação institucional.

Ao mesmo tempo, as minorias étnicas tendem a desenvolver um espaço cultural próprio onde encontram uma defesa contra a hostilidade externa. Em contrapartida os cidadãos nativos vêm muitas vezes estes nichos culturais como locais de germinação de actividades que constituem uma ameaça à sua segurança, quer de integridade física quer de homogeneidade cultural. Sobretudo os movimentos de jovens de minorias étnicas tendem a ser vistos como um problema para a ordem pública. De facto há casos em que tais movimentos se manifestam através da violência, o que poderá estar associado a uma percepção de que vivem uma situação social de injustiça ou discriminação. Estes movimentos tomaram algumas vezes, em contextos normalmente urbanos (por exemplo



no RU e em França), a dimensão de motins, muitas vezes associados a questões de raça, mas que corresponderam normalmente a situações de deterioração de relações de comunidade e a ausência de liderança no movimento anti-racismo. O contexto dessas “explosões” foi normalmente o de elevado desemprego, condições de habitação degradada, taxas de criminalidade elevadas, uso de estupefacientes e ataques racistas.

Na sua generalidade estes fenómenos tendem a ser vistos como uma consequência de uma situação de desvantagem política na qual aos jovens faltam instituições, oportunidades e recursos para pressionar o poder político, sendo que constituem uma forma de defesa das suas comunidades e manifestação de identidade e cultura.

Apesar de os imigrantes não se concentrarem sempre em termos de tendência de voto, há alguma tendência para este fenómeno (da migração) propiciar a criação de blocos étnicos de votantes, sobretudo quando os partidos assumem a política de imigração como uma componente importante do seu posicionamento. Tradicionalmente os partidos de esquerda tendem a posicionar-se mais facilmente no eleitorado imigrante, por defenderem princípios e valores multiculturais e proporem políticas de integração. A direita tendeu no passado a adoptar uma posição rígida a este respeito, beneficiando menos do voto dos imigrantes e mais do voto da parte da população nativa que receia a imigração. Sobretudo por a política muitas vezes se diferenciar no que diz respeito à imigração, as comunidades de imigrantes assumem um “posicionamento étnico” perante os partidos políticos, concentrando a sua força de voto. Alguns países de destino vêm este fenómeno como um problema, outros consideram-no natural.

### **2.2.3 A população nativa**

O crescimento dos partidos de extrema-direita associado a um discurso anti-imigração surtiu em toda a Europa, mesmo nos países do ex-bloco de leste, durante as décadas de 80 e 90. O seu expoente máximo ao nível de participação governativa aconteceu na Áustria, com a participação do líder do Freedom Party, Jörg Haider, no governo. Os protestos por parte de governantes de outros países da UE acabaram por fazer com que este se demitisse e o seu partido saísse da coligação governativa. No entanto há que considerar que a deslocação de votantes para estes partidos não terá que ver

exclusivamente com o fenómeno da imigração. Tal terá também que ver com fenómenos como o da erosão da organização e força ideológica das organizações laborais num contexto de rápidas mutações económicas e sociais. Os partidos do centro adoptaram em parte propostas anti-imigração, cativando assim o eleitorado que se havia deslocado para a extrema-direita. Será provavelmente o caso dos partidos do centro-direita (o segundo governo de Berlusconi na Itália combateu fortemente a imigração ilegal). No entanto a questão da imigração é normalmente apresentada como o espaço ideal para diferenciar políticos(as) entre esquerda e direita.

A partir dos anos 70, na “ressaca” da guerra com a Argélia, a imigração de povos islâmicos para França foi sempre vista pelos Franceses como uma ameaça, em parte por se considerar que, de uma forma generalizada, os povos islâmicos não distinguem entre Estado e religião, o que correspondia, de facto, ao pensamento de apenas uma pequena proporção desta população (de imigrantes muçulmanos). Também a percepção por parte da população nativa de uma ligação do islamismo ao terrorismo favoreceu uma reacção por parte da população nativa ao crescimento das comunidades de imigrantes muçulmanos. As clivagens sociais cresceram em escalada num processo de interacção entre diversos factores. Por um lado a parte da população francesa que procurou integrar os imigrantes deu-lhes acesso a habitação (que, pela forma como foi processada acabou por conduzir à criação de “guetos”) e promoveu a construção de Mesquitas e criação de salas de oração. Estas foram também apoiadas pelos Estados de origem (islâmicos). A sua proliferação acabou por fortalecer os grupos ou associações islâmicas, que cresceram de forma isolada, sem reflexo ao nível do poder político. A par com estas, cresceu fortemente o poder político anti-imigrantes, manifestado na representatividade eleitoral da Frente Nacional, cuja votação nas eleições legislativas de 1983 foi 16,7%. No período de 11 anos, este partido passou a controlar quatro municípios do sul de França, incluindo Toulon.

Ao mesmo tempo o Partido Comunista Francês, através da união de sindicatos CGT, procurava recuperar a condução da contestação laboral (perdida para, ou partilhada com o movimento islâmico). O Partido Socialista procurou manter a sua influência apostando na concessão de direito de voto a imigrantes e marcando uma linha de oposição frontal à posição da FN. Esta interacção de forças tem-se desenvolvido no

sentido da criação de uma política de melhoria das condições de integração conjugada com uma forte restrição à entrada de novos imigrantes no país.

#### **2.2.4 O País de origem**

A política dos governos dos países de origem pode ter um papel determinante na dinâmica de imigração, ou apenas objectivos estritamente económicos como o de facilitar a emissão de remessas por parte dos emigrantes. Muitas vezes a dinâmica associativa que se estabelece entre imigrantes de uma determinada origem pode assumir relevância não só no país de destino como também no país de origem. Estas associações podem pressionar o governo do seu país de origem no sentido de estes tomarem iniciativas de negociação de melhoria das condições de admissão e integração com os governos de países de destino. Stephen Castles (2005) aponta como exemplo o México em 2000, quando oficiais consulares Mexicanos desempenharam um papel importante na liderança da oposição à Proposta 187 na Califórnia, cujo objectivo era negar serviços do Estado a cidadãos não EUA, como ensino para crianças residentes ilegais.

Estas (associações de imigrantes) podem, ainda, constituir-se como uma reserva ideológica de contra-poder relativamente ao poder instituído no estado de origem, funcionando como “forças no exílio” (nos casos em que estas são ilegais no país de origem). Exemplo disso foi, em Dezembro de 1991, a vitória da Frente Islâmica de Salvação, na Argélia. A sua actividade foi desenvolvida por emigrantes em França, uma vez que esta era ilegal no seu país. Outro exemplo típico de criação de uma força de contra-poder no exílio, cujo objectivo é derrubar o poder no país de origem, é a da situação dos exilados Cubanos em Miami.

A interacção do Estado de origem com os emigrantes estabelece-se ainda em função do estatuto de votante destes no país de origem. Países como a Turquia, a Itália e o México requerem que os emigrantes regressem ao país para votar. Outros, como a Argélia e Israel permitem o voto nos estabelecimentos consulares no estrangeiro. Muitos outros permitem o voto por correspondência. As campanhas eleitorais têm reflectido o aumento do peso dos votantes no estrangeiro a nível global. Os candidatos presidenciais do Equador e da República Dominicana fazem campanha em Nova Iorque. Alguns partidos políticos Portugueses e Italianos fazem campanha em Paris.

### **2.3 Modelos teóricos**

Nas últimas décadas as cidades europeias, principalmente as maiores, tornaram-se sociedades multiétnicas e pluriculturais. Tal aconteceu porque muitos imigrantes para lá se deslocaram, principalmente como trabalhadores temporários, tendo-se posteriormente estabelecido em regime permanente. Essa transformação produziu alterações no mercado de trabalho, na provisão de serviços públicos básicos, nas infra-estruturas sociais (incluindo o sistema de providência – do Estado) e na estrutura social, alterações que contribuíram muitas vezes para a criação de novas desigualdades, ou perpetuação das antigas. Estas transformações afectam ainda o pluralismo cultural, linguístico e religioso, o conceito de etnia, o sentimento de identidade nacional e a identificação do “eu” ou do “nós”.

Este grau de diversidade étnico e cultural tem constituído um problema mesmo em nações onde o mecanismo de criação e afirmação do Estado se sustentou na imigração, como os EUA ou a Austrália, uma vez que põem à prova os princípios que deram origem à sua criação como sociedades democráticas, como sejam a igualdade de oportunidades, a coesão social e a cidadania universal.

No caso da Europa, dado o forte enraizamento da etnia maioritária, ao qual se veio juntar, sobretudo a partir da segunda guerra mundial, um interesse do próprio continente (sobretudo da Europa Central) em receber imigrantes, criou-se uma preocupação por parte do Estado em assegurar a manutenção de padrões de harmonia social, por um lado, e garantir o respeito pelos direitos humanos, assumindo uma atitude de lealdade para com os seus princípios fundamentais, por outro. Tais compromissos políticos, sociais e morais viriam assim a traduzir-se na criação de políticas (nacionais) de integração que procuraram fazer face a estes problemas.

Entretanto, algumas tensões sociais oriundas em relações menos fáceis entre a população nativa e os imigrantes (ou as suas comunidades) foram criando, ao longo do processo (de integração) alguma atitude de repulsa por parte da população nativa, atitude que se apresentou (em diversos pontos no espaço e no tempo) como uma força de pressão que procurou condicionar tanto as políticas de admissão como de integração.

Os processos de integração apresentam-se assim como o resultado de uma relação de forças e uma interacção entre estes dois pólos.

### **2.3.1 Processos de integração e factores de exclusão**

Os programas de estabelecimento temporário de imigrantes, muito utilizados no passado (sobretudo na Europa e na Ásia) e ainda hoje existentes (não na Europa) tendem a negligenciar a questão da integração, uma vez que consideram que os trabalhadores deverão regressar ao país de origem. No entanto, a experiência verificada em regimes democráticos (como os Europeus) de estabelecimento definitivo daqueles que inicialmente entraram no país como imigrantes temporários, levou o Estado a procurar formas de propiciar a estes (imigrantes), bem como às suas famílias (e comunidades) um processo de integração no seio da sua sociedade.

A reunificação familiar, a autorização de residência e a naturalização constituem representações formais do processo de integração. No entanto, no que diz respeito à naturalização, esta não constitui sequer, muitas vezes, um objectivo por parte dos imigrantes.

A este respeito estabelece-se alguma diferenciação entre a Europa e os EUA no que diz respeito a políticas de integração. Nos EUA é normalmente considerado que a forma de obter direitos sociais, económicos e políticos plenos é a naturalização. Assim, a integração de cidadãos estrangeiros é negligenciada pelo governo, colocando-se o ênfase da integração nos programas de atribuição de nacionalidade. Na Europa a situação é relativamente distinta. Considerando a nacionalidade como uma característica cultural distintiva, os governos procuram diferenciar a questão da nacionalidade da concessão de direitos e plena integração social, económica e política. Assim, são criadas políticas, tal como foi visto anteriormente, que visam a integração plena dos cidadãos estrangeiros, ou pelo menos o livre acesso a equivalentes direitos de cidadania (aos dos nativos), de forma a que a integração não encontre obstáculos formais.

Perante este estabelecimento de condições, os imigrantes tendem a organizar-se em função das suas necessidades e aptidões. Muitas vezes procuram estabelecer-se em

comunidades tendo como fim objectivos económicos: exploração de nichos de negócio ou protecção de emprego; objectivos sociais, como a afirmação das suas referências culturais, nomeadamente através do associativismo; e finalmente objectivos políticos como a participação na tomada de decisão, sobretudo a nível local (Castles e Miller, 2003). Estas comunidades, ou os próprios imigrantes individualmente considerados, são pontualmente vistos pela população nativa como uma ameaça à coesão social ou mesmo ao seu poder representativo (político, económico e social). Assim, surgem normalmente movimentos que se opõem à concessão de direitos à população imigrante, movimentos que tendem a encontrar na população nativa um suporte proporcional ao da tensão económico-social originada pela população imigrante não integrada. Estes movimentos tendem a limitar a concessão de direitos aos imigrantes.

No que diz respeito às sociedades, está em causa a sua capacidade para reconhecer e acomodar minorias, factores de valorização da democracia. Assim, apresenta-se como um desafio à sociedade a sua capacidade para aceitar e organizar um dado nível de heterogeneidade.

### **2.3.2 Assimilação e exclusão diferencial**

Existem na Europa e nos EUA, desde o séc. XIX, situações de “trabalhadores convidados”, relativamente aos quais se reconhece uma diversidade étnica, cujo grau se procura controlar, dando a estes acesso a alguns direitos, como o acesso à segurança social, e negando outros, como o direito de reunião familiar, a participação política e a cultura nacional. Tendo estes (imigrantes) tendência a permanecer, acabam por se criar situações de incorporação em condições legais e sociais marginais. No entanto, tornando-se os processos temporários em definitivos e considerando a diversidade étnica, a alternativa de assimilação natural não se verificou. As comunidades étnicas mantiveram as suas línguas e culturas ao longo da segunda e terceira gerações. Os imigrantes começaram a estabelecer associações culturais, locais de culto e negócios étnicos. Os Estados corresponderam a esta realidade criando *políticas oficiais multiculturais*, inicialmente no Canadá (1971) e Austrália (1973).

As alternativas de participação na sociedade de destino estabeleciam-se entre dois pólos principais, denominados de *Assimilação* e *Exclusão diferencial* (caixa da página seguinte).

*Assimilação:* Encorajar os imigrantes a aprender a língua nacional e a adoptar as práticas sociais e culturais da comunidade de acolhimento, o que implica uma *transferência de lealdade* e a adopção de uma *nova identidade nacional*.

*Exclusão diferencial:* Os imigrantes, trabalhadores convidados, são incluídos temporariamente em subsistemas sociais como o mercado de trabalho ou sistemas de segurança social incipientes, mas são excluídos de outros, como a participação política e a cultura nacional.

Fonte: Castles, S. (2005) e texto próprio

Ambos os conceitos pressupõem a ausência de uma atitude de inclusão por parte da população nativa, o que obrigaria os imigrantes a aceitar a assimilação ou a diferenciação exclusora como únicos papéis sociais para si reservados na sociedade de destino. O processo de integração inicial (dos imigrantes) aponta para uma situação de debilidade inicial, em que estes se deparam com dificuldades económicas (e sociais), produzindo-se a partir daqui um processo de padronização e adaptação que conduziriam à assimilação dos códigos culturais da sociedade de destino. A teoria da assimilação aponta como razão para o insucesso na sociedade de acolhimento a “relutância em abandonar valores tradicionais” e a “resistência da maioria nativa em aceitá-los” (Portes, 1999: 41).

Como alternativa ao processo de assimilação, os grupos étnicos desenvolvem-se preservando a sua identidade cultural no seio da sociedade de acolhimento. Estes grupos desenvolvem-se em características distintas. Em primeiro lugar existem os grupos com identidades étnicas e culturais marcadamente distintas, acompanhadas por capacidade económica substancialmente inferior, que tendem a ser vistos como grupos de muito difícil assimilação. Noutra posição estão os grupos étnicos que se formam por afirmação dos seus interesses perante a maioria, disputando estatuto e posição económica e social. O primeiro grupo tende a ser relegado para o mercado de trabalho secundário (mão-de-obra, serviços), pouco especializado e mal remunerado. No segundo caso o grupo étnico procura, como foi dito, tomar parte na partilha de poder económico, social e político.

Deste processo diferenciam-se os participantes no mercado primário de trabalho, apresentando características (individuais) distintivas. O mercado primário de trabalho a que os imigrantes acedem, tendo como sociedades de destino economias desenvolvidas, é o dos médicos, enfermeiros, engenheiros, técnicos e operários qualificados. Estes trabalhadores tendem a suprir insuficiências específicas, não originando, geralmente, comunidades espacialmente concentradas. Pelo contrário, tendem a dispersar-se e a seguir carreiras profissionais autónomas, sem qualquer identificação étnica.

A actividade económica do enclave imigrante tende a ser mais diversificada, indo desde o comércio até ao sector industrial, ganhando dimensão com o tempo, bem como capacidade de colocação (do produto) para além do universo estrito da comunidade étnica de origem. Note-se, apesar disso, que é factor crítico de sucesso para o seu desenvolvimento a capacidade evidenciada (na actividade comercial) pelo primeiro grupo a estabelecer-se. Esta capacidade permite a acumulação de capital suficiente para diversificar os ramos de actividade e adquirir graus de especialização. A unidade e confiança intracomunitária permite criar condições de “embrião” de desenvolvimento económico, através do apoio financeiro, do acesso a experiência e formação profissional e mesmo a formação académica.

É a falta deste elo de apoio que não permite aos participantes no mercado secundário de trabalho um desenvolvimento na mesma escala, uma vez que as barreiras colocadas ao desenvolvimento pessoal são maiores. No caso dos enclaves imigrantes há uma percepção de benefício comum da partilha de oportunidades e do desenvolvimento do próprio enclave. Estes enclaves alcançam potencialmente dimensões que os tornam parte integrante da sociedade de destino, tornando o espaço geográfico de origem (do enclave) redundante ou mesmo inexistente. Tais foram os casos das comunidades de Judeus de Manhattan e de Japoneses de Los Angeles, na primeira metade do Séc. XX (Portes 1999).

No caso das *minorias intermediárias*, a sua actividade centra-se na intermediação comercial entre as comunidades étnicas e a actividade económica nativa. Estes actuam em nichos temidos pelos proprietários (dos meios económicos) locais, subalternizando-se a estes. Por oposição, a actividade económica dos enclaves concorre directamente com a actividade da população nativa.



Numa tipificação dos modos de incorporação tenderíamos a considerar que a participação no mercado primário obriga a condições individuais de competitividade mais altas, produzindo-se com mais facilidade uma assimilação. A participação no mercado secundário de trabalho sem o suporte de uma comunidade étnica tende a perpetuar a situação de segregação económica e social. Os enclaves de imigrantes apresentam-se assim como a alternativa na procura de autonomização, reconhecimento e em última instância a assimilação em condições de igualdade com a população nativa (numa fase madura do processo). As minorias intermediárias representariam uma perpetuação da segregação das comunidades imigrantes, uma vez que desempenham um papel de intermediação entre estes e a comunidade nativa. No Quadro 4 (apresentado seguidamente) Portes tipifica esta segmentação ao nível das suas características distintivas.

**Quadro 4 – Tipificação dos modos de incorporação dos imigrantes**

Variável	Imigração do 1.º sector	Imigração do 2.º sector	Enclaves imigrantes	Minorias Intermediárias
Dimensão da população imigrante	Reduzida	Elevada	Elevada	Reduzida
Concentração espacial, nacional	Dispersa	Dispersa	Concentrada	Concentrada
Concentração espacial, local	Dispersa	Concentrada	Concentrada	Dispersa
Composição de classe original	Homogênea: operários especializados e profissionais de elevadas qualificações	Homogênea: trabalhadores manuais	Heterogênea: empresários, profissionais de elevadas qualificações e operários	Homogênea: comerciantes e alguns profissionais de elevadas qualificações
Distribuição do estatuto profissional no presente	Estatuto médio alto / pouca variação	Estatuto médio baixo / pouca variação	Estatuto médio / grande variação	Estatuto médio / pouca variação
Oportunidades de mobilidade	Elevadas: meios de promoção formais	Fracas	Elevadas: meios étnicos informais	Médias: meios étnicos informais
Diversificação institucional da comunidade étnica	Nenhuma	Reduzida: fracas instituições sociais	Elevada: plenitude institucional	Média: fortes instituições sociais e económicas
Participação em organizações étnicas	Reduzida ou nenhuma	Reduzida	Elevada	Elevada
Resistência da cultura étnica	Reduzida	Média	Elevada	Elevada
Conhecimento da língua do país de acolhimento	Elevado	Reduzido	Elevado	Elevado
Conhecimento das instituições do país de acolhimento	Elevado	Reduzido	Médio	Elevado
Reacção típica da comunidade de acolhimento	Aceitação	Discriminação	Hostilidade	Misto: aceitação por parte da elite / hostilidade das massas

Fonte: Portes (1999: 62)

### 2.3.3 A formação de minorias étnicas (Etnicização)

O estabelecimento definitivo dos imigrantes pode processar-se de formas distintas dependendo da acção do Estado e da sociedade de destino. Num dos extremos dessa atitude está a abertura à “instalação”, concessão de direitos de cidadão e aceitação

gradual da diversidade cultural, resultando na formação de *comunidades étnicas* que são vistas como parte de uma sociedade multicultural. No outro extremo a rejeição da realidade de estabelecimento (dos imigrantes), a recusa de direitos de cidadania bem como a fraca aceitação da diversidade cultural, conduzindo à formação de *minorias étnicas* cuja presença é vista como indesejada e divisora. Importa então definir alguns conceitos relevantes no estudo dos processos de integração:

#### *Minorias étnicas*

Grupo ao qual foi delegada uma posição subordinada, por grupos dominantes, na base de uma sociedade de mercados “Phenotype”, ou seja, de grupos de aparência física ou raça, origens ou cultura.

São comunidades com consciência de identidade colectiva associada a linguagem, tradições, religião, história e experiências (de vida); identidade colectiva conferida pelo exterior (à comunidade) e interior (identitária) da comunidade. O conceito de *minorias étnicas* incorpora sempre algum grau de marginalização ou exclusão, levando a situações de potencial conflito.

#### *Etnicidade*

No contexto das migrações pode ser considerado um atributo de grupos minoritários quando aplicado às comunidades migrantes, existindo um sentido de pertença de grupo: Origens comuns, história, cultura, experiência e valores. O processo identitário é dinâmico e transmitido de geração em geração. Pode ainda funcionar como elo comum de identidade afirmado pela população nativa.

Fonte: Castles, S. (2005) e texto próprio

Numa primeira aproximação o conceito pode ser definido como uma criação pré-social e até coerciva. Nasce-se pertencendo a determinado grupo, falando uma determinada língua, etc. Noutra visão antropológica, esta é uma identificação reivindicada por grupos em situações em que estes beneficiam do seu uso.

Max Weber refere, acerca da formação de grupos, que estes definem regras e práticas identitárias cujo objectivo é excluir terceiros e obter vantagens competitivas. Daqui surge a corrente que conota a identificação étnica com a definição de uma mobilização colectiva ou comportamento colectivo de forma a obter vantagens comparativas num mercado competitivo.

Do ponto de vista do estudo do fenómeno das migrações a questão coloca-se ao nível da relação entre grupos dominantes e outros minoritários sendo que a formação de comunidades étnicas não é (julgamos) uma consequência do processo de imigração mas sim a consequência de existência de mecanismos de marginalização que afectam grupos diferentes de formas distintas.

#### *Racismo*

Identificação de características raciais como inferiores para, através do uso de poder económico, social ou político, legitimar situações de exploração ou exclusão.

Racismo institucional ou estrutural: criação de normas, leis, políticas ou práticas administrativas pelo grupo dominante que discriminam ou excluem. As atitudes racistas do grupo dominante são consideradas “*Racismo informal*”.

Racialização (por ex. urbana): Constituição de um grupo racial identificado como um problema no seio de um grupo social.

Fonte: Castles, S. (2005) e texto próprio

No entanto raça e etnia não são as únicas formas de diferenciação social. São-no também a classe, o género e a posição no ciclo de vida. Estas formas de segregação interagem tanto na formação de grupos como no estabelecimento de regras de admissão para imigrantes. Nalguns países as mulheres que entram como dependentes nunca obtêm autorização de residência, correndo risco de deportação em caso de divórcio. Nos anos 70 as mulheres indianas que entravam no RU para casar com imigrantes residentes tinham que submeter-se a teste de virgindade no aeroporto de Heathrow.

Por outro lado os alicerces culturais, de identidade e comunidade servem, no contexto da globalização, como forma de resistência contra forças de centralização e homogeneização. A *etnicidade* estabelece-se por partilha de cultura (estabelecendo fronteiras com outras, locais) e por ocupação e/ou utilização de espaços comuns. Esta “afirmação de diferença” é vista pela população nativa, muitas vezes, como um espaço de ameaça à identidade maioritária ou geral.

Servindo a identidade cultural como uma forma de formação de identidade e preservação de auto-estima para os imigrantes, esta não deveria ser estática ou

propiciadora de isolamento. A capacidade de uma determinada identidade cultural de interagir de forma dinâmica com o seu contexto envolvente, mantendo os seus traços distintivos, permite aos membros da comunidade estabelecer um processo de integração com a sociedade de destino. Os imigrantes e os seus descendentes não têm (ou não deverão ter) uma identidade étnica fechada, estática e homogénea, mas antes múltiplas referências identitárias influenciadas pela diversidade cultural e social das referências que incidem sobre si.

Entretanto a globalização tem contribuído para a disseminação de imagens (e produtos) de características étnicas. Essas imagens tornam-se ícones que tendem a perder importância no seio das suas comunidades de origem como formas de afirmação de um espaço comum. Stephen Castles (2005) denomina este conceito como *carácter controlável da diferença étnica*.

#### **2.3.4 O Multiculturalismo**

Em alternativa ao processo de etnicização, estabelece-se, como alternativa não segregadora, a criação de sociedades multiculturais. O *multiculturalismo* significa o abandono do mito dos Estados-nação homogéneos e monoculturais, o reconhecimento do direito à manutenção da cultura ou à formação de comunidades, associando esses direitos à equidade social e à protecção contra a discriminação. No entanto o multiculturalismo mantém a ideia de elo de pertença primário a uma única sociedade e de lealdade para com apenas um Estado-nação. O conceito de multiculturalismo é abordado nos EUA como a aceitação da diversidade cultural e religiosa na esfera privada mais do que na política governamental. Alguns países europeus desenvolveram políticas denominadas “de minorias” (Holanda) e “multiculturais” (Reino Unido e Suécia). Em alguns casos foram introduzidas apenas em certos sectores, entre eles a segurança social e a educação, ou a um nível municipal ou provincial, mas não nacional.

Existiram, em países asiáticos de imigração, políticas de *multiracialismo* e *comunalismo* destinadas a manter relações pacíficas entre diferentes grupos étnicos (caso dos chineses, indianos e malaio na Malásia). No entanto a incorporação de novos grupos étnicos na qualidade de residentes permanentes ou mesmo como cidadãos não é de

aceitação generalizada. As elites nacionais vêem nesta ideia uma ameaça aos processos de construção da nação que se encontram ainda em curso.

### 2.3.5 O Transnacionalismo

O transnacionalismo surge como uma realidade no contexto da globalização e pode definir-se como o surgimento de comunidades com afinidade filial a mais que um território, sendo que os membros de uma comunidade transnacional partilham características culturais, de língua e sócio-económicas comuns. Os membros destas comunidades circulam entre os vários pontos territoriais em que a mesma (comunidade transnacional) se estabelece, desenvolvendo aí a sua actividade económica e social.

Pode dizer-se que estas comunidades emergiram inicialmente do conceito de *diáspora*. No entanto, como veremos adiante, estes conceitos não são sinónimos, havendo factores claros de diferenciação entre ambos.

Portes distingue entre *transnacionalismo dos poderosos* – actividades “conduzidas por poderosos actores institucionais, como as empresas multinacionais e os estados”, e *transnacionalismo popular* – actividades “que são o resultado de iniciativas populares protagonizadas por imigrantes e pelos seus parceiros nos respectivos países de origem” (Portes et al., 1999: 221).

Definição de “diáspora” na wikipédia<sup>1</sup>:

“A palavra diáspora (do grego antigo διασπορά, "dispersão") define o deslocamento, normalmente forçado ou incentivado, de grandes massas populacionais originárias de uma zona determinada para várias áreas de acolhimento distintas. O termo "diáspora" é usado com muita frequência para fazer referência à dispersão do povo judeu no mundo antigo, a partir do exílio na Babilónia no século VI a.C. e especialmente depois da destruição de Jerusalém no ano de 135 d.C.

Em termos gerais, diáspora pode significar a dispersão de qualquer povo ou etnia pelo mundo; todavia o termo foi originalmente cunhado para designar à migração e colonização, por parte dos gregos, de diversos locais ao longo da Ásia Menor e Mediterrâneo, de 800 a 600 antes de Cristo. Associada ao destino do povo hebreu, a palavra foi utilizada na tradução da Septuaginta (em grego) da Bíblia, onde se inscrevia como uma maldição: “Serás disperso por todos os reinos da terra.””.

<sup>1</sup> – Após consulta de várias definições do conceito, esta foi considerada a mais adequada para inclusão neste trabalho.



*Transnacionalismo*: Actividade de uma comunidade sediada em mais que uma Nação, cujos membros desenvolvem a sua actividade principal nas relações estabelecidas entre essas regiões e no seio dessa comunidade. Essa actividade principal pode ser de origem económica, política, social ou cultural. Os seus membros são, normalmente (mas não sempre) comunidades migrantes.

*Transmigrantes*: “As pessoas que passam as suas vidas a cruzar fronteiras, desenvolvendo redes sociais, políticas, económicas e religiosas que as incorporam em dois ou mais Estados”.

Fonte: Portes (1999), Stephen Castles (2005), texto próprio

#### Tipos de comunidades transnacionais:

- Comunidades que utilizam ligações étnicas transfronteiriças como recurso para a produção de negócios de diferentes tipos e dimensões;
- Utilização de solidariedade entre membros da mesma etnia em dois ou mais países, normalmente com o intuito de provocar transformações no país de origem, mas, por vezes, para melhorar também a situação do grupo nos países de acolhimento. São comunidades políticas, normalmente resultantes de diásporas, que nalguns casos se produziram em êxodos forçados da terra natal;
- Comunidades culturais – visam preservar hábitos culturais e a língua nativa, muitas vezes procurando associar a sua identificação étnica à nação de destino, obtendo aceitação, apoio e nalguns casos nacionalidade;
- Comunidades sociais: relações permanentes de migração de uma sociedade para outra(s).

As comunidades de imigrantes estabelecem-se como redes informais, ou muitas vezes como organizações formais, com o objectivo de se protegerem de sistemas de exploração de grandes empresas ou simplesmente de forma a contornar barreiras à imigração oriundas em políticas de imigração. Este facto constitui uma fonte de preocupação para os governos, uma vez que dificulta o controlo sobre as entradas e instalação de imigrantes. As possibilidades de escolha (dos imigrantes) incluem o regresso, a assimilação ou a formação de comunidades. Estas opções não são mutuamente exclusivas. Os imigrantes negociam a interacção, os direitos e a participação na sociedade de destino, optando também quanto à manutenção de laços

étnicos com o país de origem e as comunidades étnicas (que formam) no país de destino. Estes possuem ainda a capacidade de se adaptarem e de transformarem simultaneamente os ambientes sociais em que se inserem. Estas competências interculturais visam a criação de um espaço onde disponham de estabilidade política, de prosperidade económica e de bem-estar social e seriam desejáveis num mundo de sociedades culturalmente abertas onde a mobilidade impera.

A formação de comunidades transnacionais emerge assim como o melhor modo encontrado pelos imigrantes de lidar com as situações sociais e as oportunidades com que se deparam. O contexto socio-económico criado é fortemente influenciado pelos Estados e sociedades civis de origem e destino. Os países de emigração procuram facilitar a manutenção do elo entre emigrantes e sociedade/economia, tendo em vista os potenciais benefícios económicos, políticos e culturais da emigração para o país de origem. Alguns Estados desenvolvem políticas específicas neste sentido, como a criação de acordos de dupla nacionalidade. É provável que estas medidas fortaleçam o transnacionalismo entre os imigrantes.

Também políticas positivas de diferenciação como as políticas públicas que admitem a manutenção da língua e da cultura conduzem a ligações transnacionais. No entanto uma política multicultural deixa à escolha (do imigrante) a via da transnacionalidade ou a da assimilação. Enquanto a discriminação leva à criação de *comunidades fechadas*, isoladas no seu país de acolhimento, o multiculturalismo cria *comunidades cosmopolitas* que, negociando tanto os elos locais como os transfronteiriços, trazem benefícios em termos de abertura cultural e de oportunidades económicas.

Os Estados que acolhem imigrantes têm também criado, para estes, conceitos de *quasi-cidadania* ou de *cidadania confinada*, garantindo direitos relacionados com a residência, com o emprego ou com a segurança social a grupos específicos de imigrantes. Estas práticas têm sido desenvolvidas sem se conferir uma coerência global e sem ter em consideração a sua cidadania a longo prazo.

O transnacionalismo provoca, no entanto, um rompimento com o conceito de fidelidade exclusiva a um só Estado-nação. Tende a considerar-se que o processo de transferência de fidelidade observado através da naturalização (aquisição de nacionalidade do país de destino) na realidade não se verifica, criando-se antes um sentimento de fidelidade

multinacional que se mantém ao longo de várias gerações. Assim, identidades sociais e culturais que transcendem fronteiras conduzem a formas de pertença múltiplas e diferenciadas. Como contraponto negativo, este fenómeno, catalizado pela globalização, leva potencialmente a que grande parte do poder económico e político se transfira para empresas transnacionais e agências internacionais, nem sempre sujeitas a controle democrático.

## **2.4 Exemplos gerais**

A atenção do poder político relativamente à questão da integração tem sido bastante recente. Cremos que seria impossível abordar a sensibilidade destes à questão da integração da população imigrante sem incluir na análise a sua actuação no que diz respeito à admissão de imigrantes, pelo que a incluiremos na análise de exemplos seguidamente efectuada.

As experiências nacionais relativas à realidade da imigração têm tido características bem distintas. Entre as nações criadas através da emigração (EUA, Austrália) e aquelas que mantiveram (e mantêm) um padrão étnico dominador situa-se a Europa, cuja realidade se alterou substancialmente durante a segunda metade do século XX. No pós-guerra a necessidade de reconstrução da Europa Central criou oportunidades de trabalho para as populações mais pobres do sul (do continente). Entretanto o modelo de integração Europeia (entre outras razões de cariz económico, político e social) produziu uma equalização dos padrões de desenvolvimento que transformaram os fluxos migratórios. Os países da Europa do Sul tornaram-se também países de recebimento de imigrantes.

### **2.4.1 Países clássicos de imigração**

Países clássicos de imigração são países fundados, povoados e construídos por imigrantes nos tempos modernos. A imigração é, nestas sociedades, uma parte fundamental do mito da fundação da Nação, da consciência histórica e da identidade nacional, pelo que tendem a aceitar largos fluxos migratórios. No entanto nestes países a imigração continua a ser fonte de tensões sociais e conflitos políticos que resultam muitas vezes na



adopção de medidas restritivas à imigração. Os EUA, o Canadá e a Austrália constituem exemplos deste tipo de países, nos quais existem, no entanto, políticas de imigração diferenciadas, tanto no que diz respeito à admissão como à integração de imigrantes.

Nos EUA a proporção de imigrantes ilegais é das maiores conhecidas. Os trabalhadores ilegais representam cerca de 10% da mão-de-obra de baixo salário e 50 a 60% da agrícola (Cornelius, Tsuda e outros, 2004). Os EUA não têm uma política específica de integração dos imigrantes. No entanto está previsto um acesso diferenciado a direitos, benefícios e serviços sociais em função do seu estatuto legal. Em termos gerais tem-se considerado que a forma de um imigrante obter um estatuto de cidadania de pleno direito é através da naturalização.

O processo de assimilação vinculado no passado tem vindo a tomar um cariz mais pluralista, tolerando-se alguma mobilidade socio-económica com manutenção de diferenças culturais até certo ponto. A política de imigração varia entre o expansionismo e o restricionismo em função dos ciclos económicos. A partir do 11 de Setembro o controlo da imigração passou a estar associado à segurança da Nação, passando a ser mais apertado. No entanto considera-se que não há um verdadeiro esforço por parte do Estado em restringir a imigração uma vez que esta faz parte do modelo económico de crescimento. As medidas anti-imigração são em parte vistas como uma forma de transmitir à sociedade a percepção de que existe um controlo efectivo.

O Canadá é o país que apresenta o maior conforto com os resultados da sua política de imigração, relativamente à qual existe um vasto consenso na sociedade. O número de imigrantes legalmente admitidos *per capita* é de cerca de três vezes o dos EUA, e a prioridade é o recebimento de imigrantes que constituam mão-de-obra qualificada. O governo tem definido como objectivo o recebimento anual de imigrantes na quantidade de 1% da sua população, ou seja, cerca de 300 mil imigrantes por ano, independentemente da conjuntura económica de curto prazo. O objectivo principal é satisfazer as necessidades de mão-de-obra de longo prazo do mercado de trabalho. No entanto a escolha é criteriosa, previligiando-se laços familiares e critérios como a educação, capacidades e conhecimento da língua. Também é autorizada a imigração não económica, mas em muito menor grau.

Devido à necessidade de satisfação dos critérios estabelecidos, o número de imigrantes admitido tem sido inferior ao objectivo. As qualificações dos imigrantes tenderam no passado a ser superiores às da população nativa. Os salários recebidos têm sido superiores aos dos imigrantes nos EUA, mas não em qualificações equivalentes. Assim, há uma percepção por parte da população de que os imigrantes representam um contributo positivo para a economia, o que se traduz num apoio da generalidade dos partidos políticos à imigração.

O Canadá dá acesso a serviços sociais e a programas de estabelecimento no país, bem como um acesso fácil à naturalização. Após uma fase de política assimilacionista similar à dos EUA, optou-se por uma via multiculturalista explícita e oficial. No final de 2001 foi aprovada uma nova legislação de imigração de cariz expansionista, o que diferencia o caso canadiano da tendência global actual.

Austrália e Canadá seguiram no passado políticas de segregação racista, como colónias do Reino Unido, procurando preservar uma etnia Europeia e branca. Após esta fase, estabeleceu-se uma abertura étnica, tornando-se a política de imigração multicultural, seleccionando como prioridade o recebimento de mão-de-obra especializada. No entanto a Austrália tornou-se um caso de ambivalência acerca da imigração. Alguns casos de entrada de imigrantes ilegais provocaram uma percepção de que o controle não era garantido e criou-se uma corrente legislativa de restricionismo. No entanto existe, a par com este, um movimento pró-imigração constituído por sindicatos e ONG's. O sistema de constituição de políticas de imigração, apesar de burocrático, interage com grupos de defesa de interesses, sendo reactivo a pressões da opinião pública. Assim, esta inflecção no sentido restricionista poderá abrandar ou terminar num futuro próximo.

#### **2.4.2 Países europeus relutantes à imigração**

São considerados países relutantes à imigração, aqueles que, tendo tido no passado uma experiência significativa com o fenómeno, não se apresentam (até ao passado recente) como países de imigração e não têm uma identificação social “constitutária” alicerçada na imigração.

Em França a ideologia liberal republicana do século XIX favoreceu a imigração. O sector privado tomou a iniciativa de favorecer a utilização de mão-de-obra imigrante com o beneplácito do governo e sem controlo por parte do Estado. O aumento dos fluxos evidenciou a necessidade de aumento do controlo da situação por parte deste, o que não aconteceu por inteiro. O Estado francês seguiu durante décadas esta política de abertura face à imigração, facilitando a naturalização e não restringindo demasiado o acesso aos benefícios do Estado-providência.

A partir da segunda guerra mundial restringiram-se alguns direitos como a reunificação familiar, encorajou-se o repatriamento, restringiram-se as oportunidades de emprego, endureceram-se os critérios de concessão de asilo e aumentaram-se os poderes da polícia para deter e repatriar imigrantes ilegais. Muitas destas medidas constituíram um esforço de governos liberais para conter a entrada de novos imigrantes ao mesmo tempo que se desenvolviam políticas no sentido de facilitar a integração dos imigrantes presentes em França.

Mais recentemente, governos de cariz conservador restringiram fortemente o acesso de imigrantes à cidadania e à naturalização, limitando direitos civis e sociais aos imigrantes, em parte num esforço para conter o crescimento eleitoral do partido da Frente Nacional (defensora de medidas anti-imigração mais radicais), conquistando de volta os eleitores. Actualmente existe uma preocupação crescente com a comunidade de muçulmanos (cerca de 5 milhões, incluindo imigrantes de primeira geração e os seus filhos nascidos em França) relacionada com a ameaça do terrorismo. Considera-se que esta população não será assimilada dentro do modelo republicano francês de Nação. A França enfrenta actualmente o dilema de adoptar legislação restritiva das liberdades individuais num grau que viola os princípios da fundação do Estado.

No caso da Alemanha, este tem sido considerado um país de “trabalhadores convidados” por excelência. A partir dos anos 50 implementou um sistema de aceitação de imigrantes em sistema rotativo sem quotas definidas. Não era previsto o estabelecimento dos imigrantes e suas famílias. No entanto o país não conseguiu controlar o regresso ou repatriamento e os imigrantes estabeleceram-se. Gerou-se um fosso entre os objectivos das políticas de imigração e a realidade observada. Entretanto

a abertura política observada a leste no final dos anos 80 veio piorar a situação, em primeiro lugar devido à reunificação de famílias e da Nação Alemã, e em segundo devido ao aumento dramático de pedidos de asilo oriundos nos países de leste.

A Alemanha procura actualmente fomentar imigração de mão-de-obra especializada, tendo no entanto dificuldade em competir com países como o Canadá ou o Reino Unido neste aspecto (devido em parte à língua). A par com essa questão, defronta-se ainda com uma necessidade de mão-de-obra não especializada em larga escala, pelo que, dada a política de imigração (especializada) assumida, este país arrisca um aumento do fosso verificado entre a política definida e a realidade verificada.

O Reino Unido surge como um exemplo europeu de forte restrição à imigração, sobretudo a partir dos anos sessenta, período em que emitiu uma definição restritiva de cidadão britânico, que impediu a entrada e cidadania à população das suas ex-colónias. Apesar disso a necessidade de mão-de-obra fundou *lobby* que veio a permitir a emissão de vistos de trabalho e desde 1998 entraram cerca de 150 mil pessoas (legalmente) no país. Tem existido no Reino Unido, independente da facção política no poder, uma política altamente restritiva. Tal corresponde a uma percepção negativa da população acerca da imigração. Apesar desta percepção e da correspondente política, o fosso entre esta e a realidade tem aumentado. Visto que o governo central tende a não aceitar a realidade da imigração, tende a não criar políticas de integração, pelo que o fardo da inclusão acaba por ser suportado pelo poder local. Nos últimos anos a constatação de problemas associados a conflitos raciais e a situações de exploração de mão-de-obra ilegal têm levado as autoridades a um maior reconhecimento do fenómeno. Também a necessidade de mão-de-obra qualificada levou o governo liberal a adoptar políticas de admissão menos restritivas dirigidas a este tipo de mão-de-obra.

#### **2.4.3 Países de imigração recente**

Estes países não tiveram fluxos de entrada de imigrantes no pós-segunda grande guerra. O seu desenvolvimento produziu-se com mão-de-obra interna de regiões mais atrasadas, tendo sido na sua maioria exportadores de mão-de-obra para países mais industrializados. A partir dos anos 70/80 as tendências demográficas negativas a par com o nível de desenvolvimento alcançado transformaram estes países de exportadores em

importadores de mão-de-obra, surgindo neste contexto, com algum significado, o fenómeno da imigração.

### **A Europa do Sul**

Até aos anos 80, como já foi dito, estes países exportaram mão-de-obra pouco qualificada para a Europa central, ou seja, para países como a Alemanha, a França e a Suíça. A partir dos anos 80, através do processo de convergência europeia (sobretudo nos casos de Portugal e Espanha, visto que a presença da Itália na UE se dá desde a sua fundação), o nível de desenvolvimento alcançado transforma estes países em recebedores de imigrantes. No caso Português, como veremos adiante, este mantém algum perfil de país de emigração, a par com a imigração verificada. Note-se que, no caso Italiano, as autoridades estabeleceram um acordo com o governo Suíço para o estabelecimento de imigrantes Italianos neste país, durante os anos sessenta. Entretanto, a viragem no fluxo migratório em Itália deu-se a partir do início dos anos 80. A partir daqui as autoridades têm encontrado as mesmas dificuldades dos restantes países de imigração, ou seja, corresponder à forte necessidade de mão-de-obra estrangeira e, pelo menos, aparentar exercer controlo sobre a entrada de imigrantes.

A Itália apresenta a taxa de crescimento da população mais baixa do mundo e o ritmo mais rápido de envelhecimento da população. A par disso o Estado-providência continua a incentivar a reforma antecipada enquanto os sindicatos (fortes) acabam por conduzir as entidades patronais à procura de mão-de-obra barata e eventual (estrangeira).

As políticas de imigração dirigidas ao controlo de entradas não têm funcionado. As quotas estabelecidas são baixas e não têm em conta os imigrantes que já se encontram no país. As multas por utilização de mão-de-obra ilegal não são aplicadas por ineficiência do sistema judicial.

Não existe uma política multicultural destinada à integração. Existe a percepção pela sociedade de que as comunidades de imigrantes constituem uma ameaça à coesão social do país e à identidade nacional. Existem forças antagónicas na sociedade italiana, no que diz respeito à imigração. Enquanto os partidos de direita conquistam algum terreno

eleitoral utilizando argumentação anti-imigração, outras forças sociais como ONG's, instituições religiosas, sindicais e outras, pressionam o governo no sentido de reduzir a ilegalidade e a marginalidade dos trabalhadores estrangeiros.

A mudança de perfil migratório no caso da Espanha deu-se, como já foi referido, após a entrada para a União Europeia (na altura CEE), em 1986, tal como Portugal. Esta economia utiliza mão-de-obra estrangeira em sectores como os serviços, a agricultura e a construção civil. São estabelecidas quotas para atribuição de vistos de trabalho com prazo curto e dirigidos a imigrantes de cinco países com os quais as autoridades estabeleceram protocolos de cooperação. Espanha enfrenta o problema acrescido da entrada de imigrantes em trânsito para o norte da Europa. Não existia até 2004 uma política definida dirigida à integração da população imigrante. As revisões de legislação têm aumentado as restrições à entrada, correspondendo a um sentimento anti-imigração criado na população a partir do final dos anos 90.

### **Os exemplos asiáticos**

Mesmo nos países asiáticos com poder político democrático existe uma preocupação do Estado relativamente à homogeneidade étnica da população, o que representa uma forte condicionante à entrada e permanência de imigrantes. O Japão tem negado a entrada a imigrantes profissionalmente pouco qualificados, desejando manter a homogeneidade étnica, evitando potenciais conflitos sociais e receando os custos associados ao Estado social. Apesar disso, o facto de a população estar a envelhecer e a economia precisar de mão-de-obra não qualificada conduziu à entrada de imigrantes ilegais, sobretudo por permanência em prazo superior ao autorizado. As autoridades têm reconhecido esta situação e criaram planos para entrada temporária de trabalhadores e estudantes, a par com planos especialmente dirigidos ao regresso de cidadãos de origem étnica japonesa. No entanto não existe um plano de integração, e o estatuto ambíguo destes trabalhadores tem gerado situações de exploração de mão-de-obra.

A Coreia do Sul apenas começou a receber imigrantes a partir do final dos anos 80 e em pouca quantidade. Em 2004 a percentagem de residentes (trabalhadores) estrangeiros era inferior a um por cento da população. Tendo a Coreia sido uma colónia japonesa, a legislação dos países assemelha-se, tal como a atitude acerca da imigração. No entanto

na Coreia o poder político tem estado mais cativo dos interesses dos empresários empregadores. Na Coreia existe ainda um menor movimento da sociedade civil no sentido de garantir direitos humanos, pelo que as situações de exploração se agravaram mais neste país. Recentemente alguns movimentos de reivindicação de direitos originados pelos próprios imigrantes resultaram na adopção de legislação mais favorável a estes.

Em países asiáticos onde o poder não é democrático, a situação relativa à imigração é um pouco diferente. São criados programas de estabelecimento temporário e não é admitida a permanência para além do prazo estabelecido. Nos casos em que a permanência de estrangeiros é permitida, estes dispõem de escassos apoios por parte da administração central, dependendo a sua integração em exclusivo da sua capacidade individual. As comunidades de estrangeiros não são aceites e não dispõem de qualquer poder representativo em termos políticos.

#### **2.4.4 Paradigma comparativo Europa/EUA**

Do lado europeu procura-se resposta dos governos ao processo de integração de imigrantes, subavaliando-se (eventualmente) a capacidade de acção da sociedade civil e os meios dos próprios imigrantes. O Estado (social) europeu fornece protecção e ajuda à integração que falta nos EUA. O processo de recebimento de imigrantes na Europa nos anos 70 e 80 seguiu, de certa forma e de modo não (totalmente) consciente, a experiência dos EUA.

Não há nos EUA uma política clara dirigida ao processo de integração dos imigrantes, mas antes um “laissez-faire”. Thomas Hammar (1990) diferencia entre “immigrant policy” – o que acontece aos imigrantes nos EUA (depois de entrarem), e “immigration policy” – quantos e que tipo de imigrantes podem entrar. Assim, o processo de integração é desenvolvido pela sociedade civil – famílias, Igrejas, sinagogas e mesquitas. A passagem do tempo é considerada um factor facilitador em si do processo de integração, a par com a iniciativa dos próprios imigrantes, num contexto legislativo liberal que lhes permite tornarem-se cidadãos EUA e votarem.

A integração dos imigrantes no mercado de trabalho, na Europa, precede normalmente um estabelecimento definitivo destes. Este facto tende a provocar alguma resistência ou relutância por parte da população nativa à sua entrada. Os governos europeus concederam regularmente autorização de residência e direito ao emprego aos imigrantes legais, raramente repatriando contra vontade. Algumas políticas de repatriamento como a francesa nos anos 80 não funcionaram, dando lugar a um sistema de concessão de autorizações de permanência, sendo o repatriamento apenas voluntário.

Outros exemplos nacionais representaram uma convergência para processos de integração. O acordo Italo-Suíço firmado nos anos 70 concedeu autorização de instalação definitiva de imigrantes sazonais que tivessem trabalhado 36 meses num período de 5 anos. Essas condições acabaram por se estender a Espanhóis e Portugueses. A Alemanha resistiu a integrar os imigrantes trabalhadores sazonais até aos anos 90, altura em que 90% dos imigrantes trabalhadores eram residentes permanentes.

Na Europa mantiveram-se (nos anos 80) barreiras à nacionalização, apesar de se conceder nalguns casos direito de voto a imigrantes com autorização de residência permanente. Nos EUA era concedida nacionalidade depois de 5 anos de permanência, dando-se menos importância aos direitos de voto dos imigrantes ainda não naturalizados. A naturalização é vista como uma consequência natural da imigração. Uma vez naturalizados, os imigrantes solicitam direito a votos (não todos). Estes passam a ter papel directo nos partidos políticos, que se dirigem a estas camadas da população.

Segundo a visão tradicional americana, a herança de imigração celebrada nos EUA, o culto da diversidade e da mudança, contrasta com a posição dos Estados europeus, adversos à diversidade e inadaptados à lógica de mudança associada à globalização. No entanto esta é considerada uma visão caricatural da realidade. Enquanto a Europa tem lidado permanentemente com o fenómeno da imigração, cuja lógica e dinâmica são distintas das dos EUA, neste país o tratamento da questão da imigração não cultiva a diversidade cultural (como no caso do Canadá) mas antes procura estabelecer uma norma social para imigrantes (e nativos), prática que se verifica desde o período colonial.



### **2.4.5 Conclusão**

Existe actualmente uma contradição generalizada entre a necessidade/dependência efectiva das economias desenvolvidas em relação à imigração e o discurso político relutante na aceitação/legalização desses trabalhadores, correspondendo à desconfiança da população nativa relativamente aos seus processos de integração.

Entre os factores que favorecem a deslocação de pessoas destacam-se as razões económicas e demográficas: nas economias em desenvolvimento a ausência de oportunidades de melhoria das condições de vida continua a levar largas proporções da população a emigrar, enquanto que do lado das economias desenvolvidas tanto o factor demográfico como a procura de mão-de-obra não especializada continuam a favorecer a imigração, procura que, nestas condições, acabou por se tornar estrutural, ou seja, não dependente dos ciclos económicos.

Os países recebedores procuram de uma maneira geral reduzir o impacto negativo dos reajustamentos sociais necessários, por um lado, e criar medidas restritivas e selectivas de acesso, por outro, procurando exercer um controlo sobre o processo e transmitindo à população nativa uma percepção de que esse controlo é efectivo. Apesar disso voltamos a referir que cerca de metade do fluxo migratório mundial se continua a dar entre países em desenvolvimento, fluxo que não é objecto de qualquer política de integração, mas que é fortemente condicionado por questões não só económicas como também étnicas, guerras e tráfico (de imigrantes).

## **2.5 O Mipex, índice Europeu de integração**

### **2.5.1 O índice**

A questão da integração da população migrante tem assumido, como vimos, particular relevância na sociedade, colocando-se a questão sob o ponto de vista dos direitos de cidadania conferidos a este extracto da população. Esse debate tem assumido uma relevância particular na Europa e, mais particularmente, na União Europeia, região de destino de um importante fluxo migratório.

O British Council, em conjunto com o Migration Policy Group (MPG), ONG que promove a investigação em temas como a *diversidade e integração, igualdade e anti-discriminação e migração e mobilidade*, criaram, em associação com grupos de investigação nacionais no espaço Europeu, o MIPEX, índice Europeu de políticas de integração de migrantes. O objectivo da criação deste índice foi, segundo os autores, “melhorar as políticas de integração de migrantes na Europa, fornecendo dados objectivos, acessíveis e comparáveis para o escrutínio e o debate.”

O MIPEX abrange seis áreas de políticas que “delineiam o percurso de um migrante até à cidadania plena”. Essas áreas de políticas são as seguintes:

- Acesso ao mercado de trabalho;
- Reagrupamento familiar;
- Residência de longa duração;
- Participação política;
- Aquisição de nacionalidade;
- Antidiscriminação.

Ficam, no entanto, de fora do MIPEX, outras áreas da integração como “os programas de integração, acesso à educação, cuidados de saúde e habitação”. Os organizadores apresentam ainda como utilidades do índice as seguidamente descriminadas:

- Consultar a posição de um país face às melhores práticas;
- Comparar o desempenho de diferentes países em áreas políticas específicas;
- Encontrar exemplos reais de melhores práticas;
- Acompanhar o desempenho de um determinado país ao longo do tempo;
- Investigar mais profundamente o contexto da política de integração nos perfis por país, repletos de referências factuais;
- Analisar pessoalmente os dados, descarregando todos os resultados online em [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu);
- Participar no debate, utilizando o MIPEX na sua elaboração de política, comentário, grupo de pressão ou análise.

Este projecto é co-financiado pela Comunidade Europeia ao abrigo do programa INTI – Acções Preparatórias de Integração de Nacionais de Países Terceiros. São nele analisados os 25 países que constituíam a EU à data da candidatura do projecto (a financiamento), sendo ainda incluídos o Canadá, a Noruega e a Suíça, “com o objectivo de encorajar um maior intercâmbio de políticas de integração para além das fronteiras da UE”. O documento original em português está disponível na página Internet [www.acime.gov.pt/docs/Eventos/MIPEX\\_2007.pdf](http://www.acime.gov.pt/docs/Eventos/MIPEX_2007.pdf). No anexo 2 do documento, pag. 189, pode ser consultada a lista de indicadores (142).

### **2.5.2 Metodologia**

O MIPEX procura estabelecer, para cada política, um padrão das mais elevadas práticas Europeias. Esses padrões resultam, em primeiro lugar, das directivas da Comissão Europeia (CE), que os Estados-Membros da UE são obrigados a transpor para as suas leis nacionais. No entanto, estas directivas são consideradas padrões mínimos. Assim, o MIPEX, de forma a estabelecer “padrões mais elevados de melhores práticas”, referencia-se em “conclusões da Presidência da CE, propostas para directivas da CE apresentadas por intervenientes em toda a Europa, ou as recomendações de políticas de projectos de investigação europeus, abrangentes e comparáveis”.

Foram criados pelo MIPEX 142 indicadores, cada um associado a uma das 6 políticas, que, por sua vez, estão divididas em 4 dimensões que examinam um mesmo aspecto da política. Cada um destes indicadores é avaliado por um correspondente local (relativo ao país avaliado), sendo essa avaliação posteriormente analisada por outro correspondente local. Essa avaliação diz respeito às políticas do país a partir de 1 de Março de 2007. As pontuações atribuídas em cada indicador variam entre 1 e 3, correspondendo o 3 ao cumprimento das melhores práticas, o 2 “quando as políticas se encontram a meio caminho das melhores práticas” e 1 “quando estão mais distanciadas das melhores práticas e por isso são desfavoráveis”.

### **2.5.3 As boas práticas de cada política**

Em qualquer das seis áreas de políticas abordadas (pelo MIPEX) a definição de boas práticas engloba as melhores referências a nível europeu, sendo que “cada uma destas práticas ocorreu em, pelo menos, um dos 28 países”. O documento do MIPEX faz ainda uma descrição do que se considera, em cada conjunto de políticas, “o pior cenário”. A nossa intenção é deixar nesta dissertação uma referência aos pontos considerados relevantes no “melhor cenário”, ou seja, uma indicação daquilo que o MIPEX considera boas práticas em cada conjunto de políticas.

No Acesso ao mercado de trabalho são consideradas boas práticas (equivalentes às melhores encontradas) o ser elegível como trabalhador para a maioria das indústrias, contar com a ajuda das medidas de integração como a aprendizagem da língua, o reconhecimento de competências e o acesso à formação profissional, bem como a possibilidade de trocar de empregador e de indústria e renovar as autorizações de trabalho e residência mesmo no caso de perder o emprego.

No Reagrupamento familiar as boas práticas incluem a elegibilidade, após menos de um ano, “para ser o reagrupante do seu cônjuge, parceiro registado, filhos menores ou adultos e parentes dele dependentes, como por exemplo a sua avó”. O procedimento para obtenção deste direito deve ser “justo, livre e rápido; não sendo impostas outras condições”. Consideram-se ainda incluídas nas boas práticas as rejeições deste direito por culpa de fraude na tentativa de o adquirir ou se este “representar comprovadamente uma ameaça à segurança ou política pública”.

As boas práticas nas políticas de Residência de longa duração incluem: o migrante ser elegível para se tornar num residente de longa duração e cidadão de pleno direito após cinco anos (ou menos) de residência legal; a sua permanência enquanto estudante ou requerente de asilo contar para o requisito anterior; ter acesso igualitário à educação e à formação profissional; ter direito a aceitar qualquer emprego, excepto no caso de se tratar do exercício de autoridade pública; no caso de adoecer, se ferir, engravidar ou ficar sem habitação, poder recorrer à segurança social, assistência social, cuidados de saúde e apoio de residência. Mais uma vez como impedimentos admitidos nas boas práticas surgem a tentativa de fraude e/ou a prática de crime grave.

Como boas práticas na Participação política temos a oportunidade de participar na vida pública; a garantia (conferida pelo Estado) das suas liberdades políticas para formar uma associação “até ao nível político”; a possibilidade de se associar a partidos políticos e participar na sociedade civil; como residente legal poder votar em eleições locais e regionais, podendo participar em eleições locais; poderem, os migrantes ou as associações de migrantes, eleger de forma independente, a nível local, regional e nacional “representantes para órgãos consultivos estruturais que discutem as políticas que mais os afectam”; a implementação, pelo Estado, de políticas que informem activamente o migrante dos seus direitos; e finalmente, que o Estado ofereça “às associações de migrantes fundos ou apoio em espécie nas mesmas condições que a outras associações”.

A Aquisição de nacionalidade comporta as seguintes boas práticas: O migrante deve ser elegível para obter a nacionalidade (do país de destino) após três anos de residência legal, devendo comprovar que não foi condenado por crimes graves especificados na lei; os únicos critérios para obtenção da cidadania nacional são o estar ligado ao país por residência ou família; qualquer um dos seus descendentes, nascidos no país, tem dupla nacionalidade à nascença; deve ser permitido ao migrante manter ou não a sua cidadania original; não é possível retirar ao migrante a sua cidadania se isso o tornar apátrida; esta só lhe pode ser retirada num período de 5 anos e caso se comprove que cometeu fraude na aquisição da mesma.

Nas políticas antidiscriminação são consideradas boas práticas a garantia de “igualdade de oportunidades na vida económica, social e pública para todos os membros da sociedade, incluindo um migrante e os seus descendentes”. Para tal o Estado deve punir por lei “uma ampla gama de intervenientes que discriminam um migrante de vários modos devido à sua origem étnica, raça, religião ou nacionalidade, entre outros fundamentos”. O Estado deve ainda ajudar o migrante a “procurar justiça através de fortes mecanismos de implementação”; proteger contra a vitimização, permitindo-lhe apresentar um caso sem medo de represálias no seu emprego, escola, etc. Os tribunais devem poder escolher sanções apropriadas a cada caso no julgamento de situações de discriminação, como por exemplo “a compensação financeira ou medidas negativas e positivas que impeçam a subsequente discriminação”. O Estado deve ainda dispor de

órgãos para a igualdade com forte posição legal para ajudar as vítimas e “assumir a sua responsabilidade de liderar o diálogo público e de promover sistematicamente a igualdade nas suas funções”.

#### **2.5.4 Resultados e conclusões**

Os autores do estudo analisam sobretudo os resultados relativos aos 25 países da União Europeia. No que diz respeito aos outros três, o Canadá situa-se no primeiro quartil, destacando-se nas políticas antidiscriminação e no acesso ao mercado de trabalho pela positiva e na participação política pela negativa. A Noruega é o oitavo (de 28), destacando-se pela positiva na participação política e pela negativa na aquisição de nacionalidade. A Suíça apresenta, no geral, um resultado relativamente fraco (16º), tendo como ponto mais fraco a legislação antidiscriminação.

Quanto à União Europeia, o agrupamento por sub-regiões mostra-se difícil, uma vez que as influências exercidas sobre os governos têm tido, historicamente, dinâmicas nacionais particulares. Se considerarmos que os diferentes regimes de *welfare state* correspondem a diferentes *fasquias* de concessão de direitos de cidadania, observamos que a transposição desses padrões para as políticas de imigração não é tão directa como seria de esperar, estabelecendo-se sobre estas (políticas) influências de outros âmbitos.

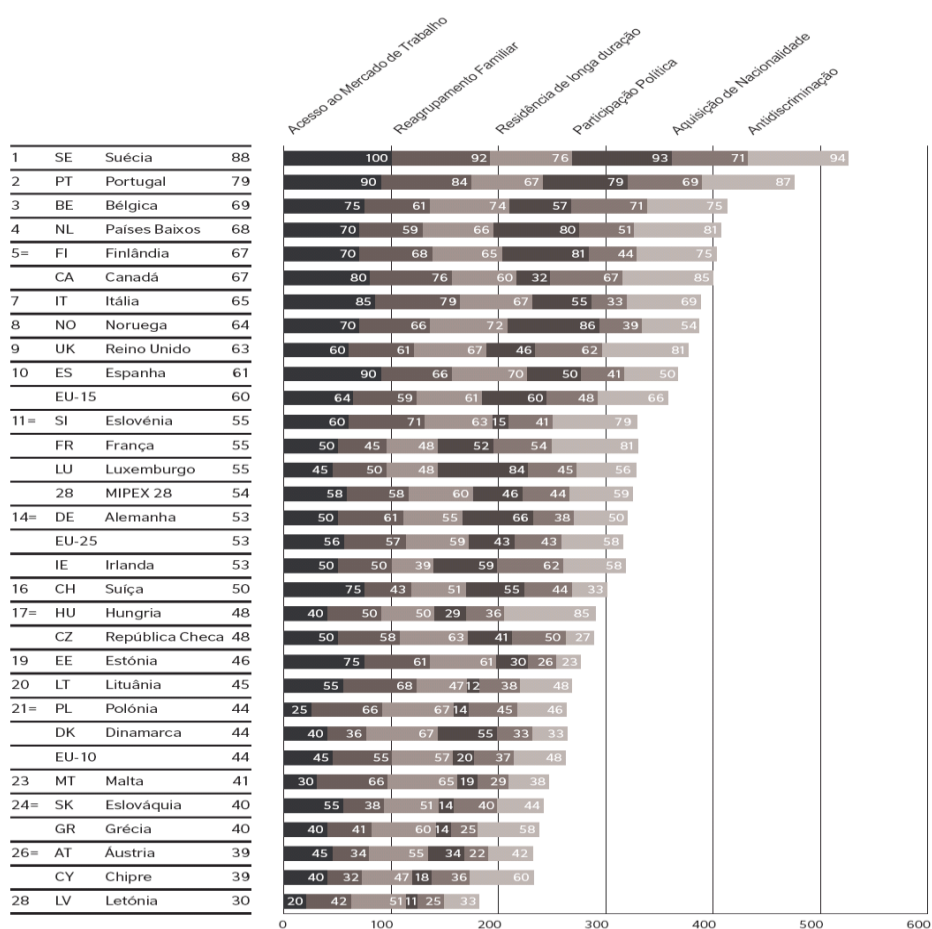
De facto, podemos observar que Suécia e Dinamarca, regimes Social-democratas, têm posições relativas bem diferentes no que diz respeito a políticas de integração de imigrantes (1º e 21º respectivamente).

A Europa central é, desde a segunda guerra mundial, um forte destino de migração. As diversas etapas cumpridas por estes países conferem-lhe, na actualidade, uma situação em que as pressões anti-concessão de direitos aos imigrantes tomaram algum terreno. No caso dos países da Europa do Sul, são Portugal (sobretudo), Itália e Espanha quem se destaca pela positiva. A juventude das suas democracias associada à história colonial recente (com países de língua comum) estará na origem do empenhamento do Estado em procurar actuar nas várias vertentes facilitadoras da integração dos migrantes.

O caso dos países do Leste Europeu e do báltico resulta também, cremos, de um passado comum como regimes socialistas até ao final dos anos 80. Estes tendem a não apresentar na sua legislação demasiadas preocupações com a integração, talvez por se encontrarem ainda centrados na procura de fixação da sua população, no desenvolvimento económico e nos critérios de convergência europeia.

Finalmente voltamos a destacar o facto de Portugal se apresentar em segundo lugar deste “ranking”, com excelentes resultados na maioria dos critérios, apresentando apenas um resultado um pouco abaixo do “muito bom” na política de residência de longa duração. Este é, de facto, um excelente mote para a análise que elaboraremos no próximo capítulo, e que diz respeito, exactamente, às políticas de imigração (admissão e integração) em Portugal a partir dos anos 80, fase em que Portugal deixou de ser um país apenas de emigração, passando a ser um país também de imigração.

## Quadro 5 - Resultados do MIPEX



## **Capítulo 3 – Políticas de Imigração em Portugal**

### **1. O Estado de Bem-estar em Portugal**

Tal como foi referido no primeiro capítulo, o Regime de Bem-estar Português apresenta-se como um resultado de influências múltiplas, não sendo facilmente enquadrável nas tipologias de Esping-Andersen e sendo, isso sim, melhor compreendido à luz das influências políticas exercidas sobre a Europa do Sul, e mais especificamente sobre a península ibérica. A igreja católica sempre teve e continua a ter um papel importante na sociedade e no aprovisionamento de bem-estar através da sua obra social. Por outro lado, a transição para a democracia observada na península ibérica em 1974-75 trouxe a estes países uma evolução determinante tanto ao nível dos direitos de cidadania como de protecção social. As forças sociais que provocaram a alteração de regime, associadas às que emergiram desse processo, conjugaram-se na criação de elementos constitutivos de um Regime de Bem-estar evoluído, em que os riscos sociais como a saúde, o emprego, o ciclo de vida passaram a estar cobertos por um sistema nacional de saúde gratuito e um sistema de segurança social gerido pelo Estado e com uma efectiva capacidade de intervenção no sentido de minimizar os riscos acima referidos. Foram ainda desenvolvidos os sistemas de ensino (do Estado) criados programas de realojamento em habitação social (geridos pelo Estado), financiado o desenvolvimento do desporto e da cultura.

Entretanto a abertura do país ao exterior, sobretudo ao nível político (participação mais activa e legitimada em instituições internacionais) e do comércio (aproximação à CEE, com entrada em 1986) trouxeram ao país um nível de desenvolvimento que permitiu consolidar os sistemas de apoio desenvolvidos, permitindo ainda que, a par destes, se desenvolvessem regimes privados alternativos (de saúde, de ensino, de reforma), apesar de os do Estado manterem o seu carácter universal.

As políticas de imigração tiveram desde cedo, em Portugal, logo após a revolução, uma importância determinante na relação com as ex-colónias. Uma das principais forças impulsionadoras da revolução (se não a principal) terá sido o desejo de terminar a guerra colonial e conferir independência aos territórios ultramarinos até então



administrados pelo Estado Português. A independência foi alcançada, como é sabido, e o regime de nacionalidade Portuguesa foi alterado pelo Decreto-Lei nº 308-A/75, como veremos adiante.

## **2. A imigração**

Até aos anos 60 a proporção de população estrangeira a viver em Portugal era pequena, cerca de 0,3% da população total. De acordo com o Censo de 1960 havia 29.428 estrangeiros no país, dos quais 67% eram europeus (40% de espanhóis) e 22% brasileiros. Entretanto, alguma abertura à internacionalização do país, à industrialização, e a adesão à EFTA (European Free Trade Association), a partir do final dos anos 60, vieram provocar alguma falta de mão-de-obra, que foi suprida por africanos das colónias, principalmente de Cabo-Verde. Estes vinham para estudar e trabalhar, sobretudo na construção e obras públicas (Sabino e Peixoto, 2008).

Depois do 25 de Abril de 74 regressaram ao país cerca de 500 mil portugueses, dos quais 59% tinham nascido na metrópole. Os restantes incluíam tanto os seus descendentes como pessoas de naturalidade e ancestralidade africana, de nacionalidade portuguesa (Pires e outros, 1984). Durante os processos de formação de Estados independentes (oriundos do império) o Estado Português aprovou legislação (Decreto-Lei nº 308-A/75) no sentido de retirar a nacionalidade portuguesa aos cidadãos das colónias, criando retroactivamente uma comunidade “imigrante” estrangeira, que vai subsequentemente crescer devido a um processo de reunificação familiar (Baganha, 2005).

Entretanto, a instabilidade política que emergiu nas ex-colónias após os processos de independência veio criar uma vaga de imigração para Portugal, na procura de melhores condições de vida e de trabalho. Apesar disso a população estrangeira (legal) em Portugal não subiu muito. Em 1980 eram 51 mil (0,5% da população), sendo os africanos maioritários entre estes (49%). Note-se que 41% do total de estrangeiros eram Cabo-Verdianos, que vinham para Portugal principalmente para trabalhar. Entre aqueles que entraram como refugiados encontravam-se maioritariamente Angolanos e Moçambicanos.

A partir da entrada de Portugal para a Comunidade Europeia, em 1986, a situação alterou-se substancialmente. As novas oportunidades (de trabalho) criadas pelo investimento, nomeadamente na construção de infra-estruturas, vieram fazer aumentar substancialmente o fluxo de imigrantes, mantendo-se como principais países de origem os PALOP e o Brasil.

Apesar de, sobretudo a partir de 1992/93, o Estado enunciar a vontade de restringir o acesso de estrangeiros ao país, estes continuaram sempre a aumentar. Maria Baganha (2005) aponta como principal razão para uma divergência entre os objectivos enunciados (pelo Estado) e a realidade, o facto de se ter mantido sempre a possibilidade de entrada com visto de curta duração (turismo, motivos de saúde, acompanhar doentes, estudo, etc.) e se ter procedido a sucessivos processos de regularização, conferindo autorizações de residência àqueles que, tendo entrado com os vistos referidos, se encontravam em situação ilegal. Para Baganha tal representou, de facto, uma ausência de real preocupação por parte do Estado quanto ao fenómeno da imigração, havendo, isso sim, nos processos de regularização, uma preocupação especial em aplicar uma diferenciação positiva (na lei) destinada aos cidadãos dos PALOP e Brasil.

A partir de 1995, ano de aplicação da convenção de Schengen, a imigração em Portugal tomou uma dinâmica diferente. Portugal perdeu, na prática, a exclusividade do direito de emissão de vistos de acesso ao seu território, passando esse poder para o conjunto dos países do tratado. Entretanto cessou também a consulta prévia obrigatória para a concessão de visto aos nacionais da Rússia, Ucrânia, Roménia e outros países da Europa do Leste. Na prática estes cidadãos, após entrarem no Espaço Schengen, podiam circular por ele livremente. Assim, estes passaram a constituir uma das origens (em proporções significativas) dos cidadãos estrangeiros a viver em Portugal (Quadro 6 da página seguinte).

## Quadro 6 - População estrangeira com residência legal em Portugal, 1980-2006

1980 (a)			1990 (a)			2000 (a)			2006 (b)		
Nationality	Total	%		Total	%		Total	%		Total	%
Total	50750	100	Total	107767	100	Total	207587	100	Total	437126	100
Cape Verde	21022	41.4	Cape Verde	28796	26.7	Cape Verde	47093	22.7	Brazil	73975	16,9
Spain	6597	13.0	Brazil	11413	10.6	Brazil	22202	10.7	Cape Verde	68163	15,6
Brazil	3608	7.1	United Kingdom	9457	7.8	Angola	20416	9.8	Ukraine	42765	9,8
USA	3072	6.1	Spain	7462	6.9	Guinea Bissau	15941	7.7	Angola	33705	7,7
United Kingdom	2648	5.2	USA	6935	6.4	United Kingdom	14096	6.8	Guinea Bissau	24550	5,6
Germany	1959	3.9	Angola	5306	4.9	Spain	12229	5.9	United Kingdom	19761	4,5
Venezuela	1705	3.4	Germany	4845	4.5	Germany	10385	5.0	Spain	16611	3,8
Angola	1482	2.9	Guinea Bissau	3986	3.7	USA	8022	3.9	Germany	13870	3,2
Canada	754	1.5	Mozambique	3175	2.9	São Tomé Príncipe	5437	2.6	França	9733	2,2

a) Autorizações de Residência

b) Autorizações de Residência e Vistos de Longa Duração (novos e renovações)

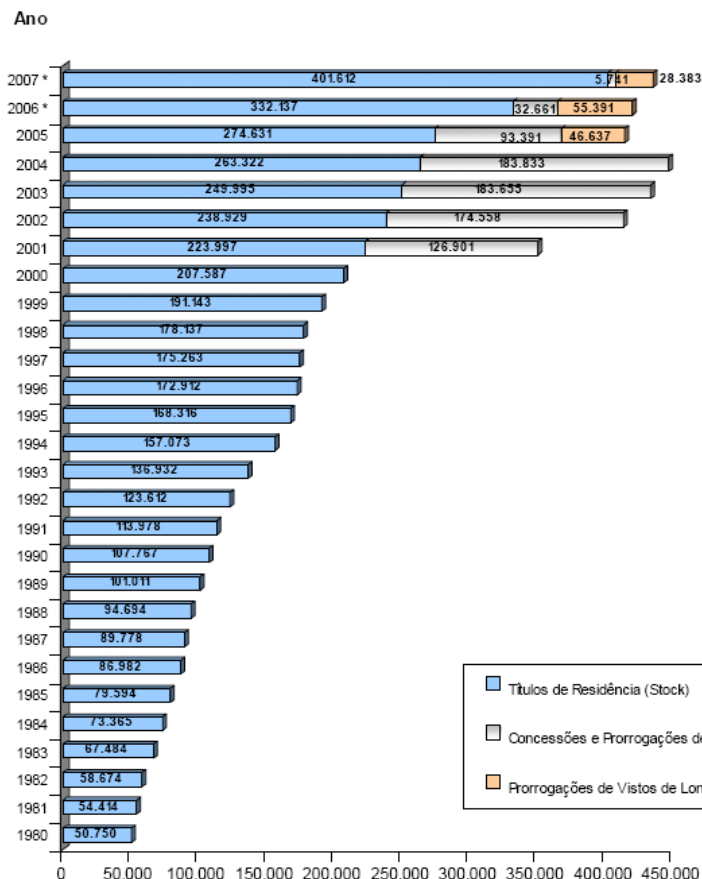
Fonte: Sabino e Peixoto (2008: 14)

Baganha (2005: 33) refere que o Decreto-Lei nº 244/98 de 8 de Agosto, “ao alargar o âmbito dos mecanismos de regularização de imigrantes ilegais, tornou Portugal um país mais atractivo para as redes de tráfico de mão-de-obra”. Entretanto continuava a aplicar-se uma diferenciação positiva em relação aos cidadãos dos PALOP e Brasil, quando a imigração vinda da Europa do Leste continuava a aumentar, não sendo (a entrada no país) objecto de controlo por parte do Estado português.

Os mecanismos de admissão e legalização criados a partir daqui (2001, 2003 e 2004) procuraram referenciar-se no mercado de trabalho. Tanto as regularizações de ilegais como as admissões por quotas focaram-se na existência de contrato de trabalho ou interesse por parte do empregador. O sistema de estabelecimento de quotas teve, no entanto, uma expressão muito pouco significativa. Os imigrantes continuaram a entrar com vistos de curta duração, a aceder ao mercado de trabalho, e a utilizar os processos de regularização extraordinários para legalizar a sua situação. Maria Baganha (2005: 34) refere que “foi para promover a legalização destes imigrantes [Leste Europeu] e para responder às fortes pressões dos *lobbies* da construção civil e obras públicas e da indústria do turismo que se promulgou o Decreto-Lei nº 4/2001 ao abrigo do qual se regularizou a permanência em território nacional de 184 mil imigrantes entre 2001 e

2003”. No Quadro 7 podemos observar a evolução da situação em termos de número de estrangeiros com permanência legal em território nacional.

### Quadro 7 – Cidadãos estrangeiros com permanência regular em território nacional



\* 2006 e 2007: Estimativas

Fonte: SEF

A preocupação com a integração da população imigrante levou à nomeação, em 1996, do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, um cargo governamental dependente, directamente, da Presidência do Conselho de Ministros, e exclusivamente focado na população imigrante. Mais tarde, em 2002, este cargo foi transformado num gabinete com as mesmas competências (mas mais meios) e designado como Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). Em 2007 a sua designação foi alterada para Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI). As competências e actividades desta instituição governamental serão descritas adiante neste trabalho.

### **3. Políticas de imigração**

#### **3.1 Admissão**

##### **3.1.1 Cronologia**

O processo legislativo que regulamenta a imigração em Portugal iniciou-se com a publicação do Decreto-Lei 264-B/81 de 3 de Setembro. Esta Lei veio estabelecer as condições de entrada, permanência e expulsão do território nacional, tendo surgido no contexto pós-regresso de cidadãos tanto portugueses como estrangeiros das ex-colónias após o 25 de Abril, como já foi referido.

A entrada de Portugal para a CEE (1986) e posterior adesão ao Espaço Schengen (zona de livre circulação de pessoas com ausência de controlo fronteiriço) em 1995, obrigou a um ajustamento legislativo das condições de entrada, permanência e expulsão de estrangeiros, com o objectivo de harmonizar a legislação e definir o estatuto dos estrangeiros oriundos dos países pertencentes a estas convenções. Assim, a Lei nº 59/93 de 3 de Março representou um ajustamento às condições definidas no Decreto-Lei anterior, mantendo a ideia de imigração enquanto situação transitória, e não fazendo ainda menção explícita acerca de reunificação familiar (apesar de a permitir). Segundo Pires (2003: 158) a noção precária e transitória desta Lei está patente na “duração de escalonamento dos três títulos de autorização de residência aí tipificados: o primeiro, válido por um ano e renovável por iguais períodos, o segundo, válido por cinco anos e renovável, também, por iguais períodos, e, finalmente, o vitalício, para o qual eram exigidos 20 anos consecutivos de residência”.

Segundo Baganha (2005: 32), “a primeira regulação explícita dos fluxos migratórios após a entrada de Portugal na Comunidade Europeia tinha como objectivo uma política de “imigração zero”, tão restritiva e selectiva nas entradas que, na prática, estancasse o fluxo migratório (...) e impedisse a fixação de ilegais em território nacional”. Note-se que antes da publicação desta Lei o Estado lançou o primeiro processo extraordinário de regularização de imigrantes em situação ilegal, através do Decreto-Lei nº 212/92 de 12 de Outubro, tendo sido regularizados cerca de 39 mil imigrantes, sobretudo de países lusófonos. Este processo terá tido “o objectivo declarado de revelar o crescente número

de imigrantes que desde 1985 vinham entrando ou residindo ilegalmente no país” (Baganha, 2001: 28).

Em 1996, num contexto de forte crescimento do fluxo migratório para Portugal, foi lançado o segundo processo de regularização extraordinária, ao abrigo da Lei nº 17/96 de 24 de Maio. O programa foi dirigido aos imigrantes que não participaram no primeiro processo, que perderam o estatuto legal ou que entraram no país depois do programa de 1992, mencionando explicitamente a intenção de legalizar “os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa que tenham entrado no território nacional até 31 de Dezembro de 1995 e nele tenham residido continuamente e disponham de condições económicas mínimas para assegurarem a subsistência, designadamente pelo exercício de uma actividade profissional remunerada” (Lei nº 17/96). Para cidadãos de outros países, o limite de entrada era 25 de Março de 1995. Obtiveram autorização de residência, neste processo, cerca de 35 mil indivíduos. Esta regularização extraordinária surgiu no contexto de um programa de governo “que continha medidas específicas sobre imigração, em áreas de administração interna e política social. Houve uma alteração de uma política de imigração baseada apenas na regulação de fluxos, para uma política também focada em assuntos de integração” (Sabino e Peixoto, 2008: 47).

O contexto político da segunda metade dos anos 90 foi de alteração substancial da atitude do Estado relativamente ao fenómeno da imigração. No que diz respeito à admissão, a Lei 244/98 de 8 de Agosto “veio introduzir alterações relevantes, principalmente no que se refere ao direito de reunificação familiar” (Baganha, 2001: 22). Foram estabelecidos os seguintes tipos de vistos (a passar pelos consulados portugueses): visto de escala, para acesso à zona internacional de portos e aeroportos; visto de trânsito, para permanência de 5 dias; visto de curta duração, para permanência até 3 meses por semestre; visto de residência, para permanência até 6 meses, com o objectivo de o titular poder solicitar autorização de residência; visto de estudante; visto de trabalho, com autorização de permanência até um ano; e visto de estada temporária, para efectuar tratamento médico e para acompanhamento de familiares do doente. Quanto ao visto de trabalho, este incluía quatro categorias, a saber, actividade desportiva, actividade profissional independente, assalariada, e no âmbito de espectáculos.

Para entrar no território português, o cidadão estrangeiro deveria dispor de um documento de viagem válido, ter um visto válido e adequado para o propósito da entrada, dispor de meios suficientes de subsistência, e não estar referenciado no Sistema de Informação de Schengen como pessoa não admissível. No caso de este não dispor de visto válido, a lei previa que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), entidade criada em 1976, sob a tutela do Ministério da Administração Interna, com o objectivo de estabelecer o controlo fronteiriço sobre o território nacional, pudesse emitir três tipos de visto: de trânsito, de curta duração, e especial. Este último englobava motivos humanitários ou interesse nacional.

Quanto à reunificação familiar, esta passou a ser considerada um direito fundamental dos cidadãos estrangeiros. Assim, a Lei reconhecia expressamente este direito ao residente (em situação legal) em Portugal, conferindo aos seus familiares estrangeiros o direito de residência, exigindo do requerente (residente) que fizesse prova de dispor de alojamento adequado e de meios económicos suficientes para a subsistência do agregado familiar.

No início de 2001 o Governo considerou haver necessidade de reformular as condições de entrada e permanência, sobretudo devido à crescente necessidade de trabalhadores nalguns sectores da economia, que acabou por provocar um forte aumento da entrada de estrangeiros, principalmente da Europa de Leste (devido à assinatura do acordo de Schengen) e Brasil. O Decreto-Lei nº 4/2001 de 12 de Maio veio trazer algumas alterações à regulamentação anterior. Em primeiro lugar, a Lei permitia a obtenção de uma autorização de permanência anual aos imigrantes que se encontrassem em situação ilegal, desde que fossem portadores de passaporte válido, proposta de contrato de trabalho e certificado de registo criminal. Tal significava, na prática, uma nova regularização extraordinária. Assim, entre Janeiro e Novembro de 2001 houve uma campanha de regularização, mas desta vez baseada na empregabilidade dos imigrantes. Na sequência da aprovação da Lei, aproximadamente 184 mil pessoas regularizaram o seu estatuto, obtendo autorização de permanência (Sabino e Peixoto, 2008).

Entretanto, a obtenção de visto de trabalho passou a estar condicionada a um regime de estabelecimento de quotas, identificadas para diversos sectores da economia. Essas quotas eram definidas em relatório elaborado anualmente pelo Instituto de Emprego e

Formação Profissional (IEFP), sob a tutela do Ministério do Trabalho. Esta Lei criou ainda regimes de criminalização para o auxílio à imigração ilegal e o auxílio e angariação de mão-de-obra ilegal. Criou ainda um regime de responsabilização por parte dos utilizadores de mão-de-obra ilegal, em todos os níveis (nomeadamente em subempregadas na construção civil), relativamente ao pagamento de salários, observação da legislação laboral e descontos para o fisco e Segurança Social no que dizia respeito ao trabalho dos ilegais. Tanto o trabalhador (ilegal) como o empregador eram responsáveis pelo pagamento de multas.

Um novo governo, desta vez de coligação entre o PSD e o CDS/PP, acusou o executivo anterior de criar um contexto legislativo permissivo relativamente às entradas, “tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 34/2003). Na prática considerava-se que a legislação em vigor (de 2001) dava primazia ao mercado. Assim sendo, o novo Decreto-Lei (34/2003) teria uma orientação integracionista dos imigrantes a residir no país e de “combate firme à imigração ilegal” (Baganha, 2005: 36). Esta Lei veio acabar com as autorizações de permanência, apesar de manter em vigor as já emitidas e passíveis de renovação (o prazo máximo para renovações eram 5 anos). Para entrar no país os imigrantes continuavam a necessitar de um visto passado no seu país de origem.

O sistema de estabelecimento de quotas manteve-se, mas tornou-se mais complexo. De dois em dois anos o IEFP deveria emitir um Relatório de Oportunidades de Trabalho em que era estabelecido o número de trabalhadores estrangeiros necessários em cada sector da economia. Este relatório deveria ser baseado num inquérito efectuado aos empregadores (empresas) e nas necessidades de mão-de-obra e desemprego registados nos centros de emprego do IEFP. Para a obtenção de um visto de trabalho ou residência, o candidato deveria sempre ser possuidor de um contrato de trabalho antes de entrar em Portugal. Para tal acontecer, os seguintes passos deveriam ser cumpridos: O empregador deveria, através do preenchimento de um formulário próprio, demonstrar interesse no recrutamento de um trabalhador estrangeiro; o IEFP deveria emitir uma declaração específica certificando a procura (de mão-de-obra) em causa; o empregador deveria apresentar esta declaração na Inspecção Geral do Trabalho (IGT), obtendo assim um documento que certificava a validade do contrato e a honestidade do empregador, que deveria, por sua vez, enviar toda a documentação para o cidadão estrangeiro. O cidadão



estrangeiro, em posse dessa documentação, deveria abrir um pedido de visto num consulado português do seu país de origem. O consulado enviaria então um e-mail para a Direcção Geral dos Serviços Consulares (DGSC), que deveria então solicitar uma autorização ao IEF, ao IGT e ao SEF. Por fim, após aprovação por estas três entidades, a DGSC informaria o consulado, que poderia então emitir o visto.

Este procedimento acabou por se revelar demasiado complexo, burocrático e ineficiente. Para além disso, alguns sectores, como o serviço doméstico, nunca foram considerados nas quotas. Assim, o número de vistos emitidos ao abrigo das quotas estabelecidas por este relatório foi sempre muito baixo. Em 2004 o número total de quotas foi 8500, tendo sido emitidos, para este fim, apenas 899 vistos (Sabino e Peixoto, 2008: 51).

Esta Lei pretendeu realizar um efectivo controlo sobre as entradas, acabando com a necessidade de efectuar regularizações extraordinárias. No entanto, “pouco mais de um ano passado sobre a promulgação do Decreto-Lei nº 34/2003, começou a tornar-se evidente que o discurso político e a prática política estavam mais uma vez em dissonância” (Baganha, 2005: 36). Assim, durante 2003 e 2004 surgiram mais duas oportunidades de regularização. A primeira por via do acordo bilateral firmado entre Portugal e o Brasil a 11 de Julho de 2003, que permitia tanto a regularização de brasileiros em Portugal como de portugueses no Brasil; e a segunda, prevista no Decreto Regulamentar nº 6/2004 de 26 de Abril, que englobava cidadãos estrangeiros então participantes activos no mercado de trabalho e que tivessem feito os descontos obrigatórios para a segurança social e a administração fiscal por um período mínimo de 90 dias anterior ao decreto.

O passo legislativo seguinte foi o da promulgação da Lei nº 23/2007 de 4 de Julho, com regulamentação estabelecida pelo Decreto Regulamentar nº 84/2007 de 5 de Novembro, que corresponde à Lei actualmente em vigor, e que analisaremos no próximo ponto. Na tabela seguinte apresenta-se um historial das medidas legislativas tomadas relativamente a imigração.

### Quadro 8 - Principais medidas políticas de imigração

Ano	Medidas políticas
1981	Decreto-Lei nº 264-B/81 de 3 de Setembro: primeira lei de imigração em Portugal regulando a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal.
1992	Decreto-Lei nº 212/92 de 12 de Outubro: primeiro processo de regularização extraordinária para imigrantes em situação ilegal.
1993	Lei nº 59/93 de 3 de Março: introduziu uma nova plataforma legal para regulamentar a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal.
1996	Lei nº 17/96 de 24 de Maio: segundo processo de regularização extraordinária para imigrantes em situação ilegal.
1998	Decreto-Lei nº 244/98 de 8 de Agosto: nova lei de imigração regulamentando a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal.
2001	Decreto-Lei nº 4/2001 de 10 de Janeiro: nova lei de imigração regulamentando a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal. Com esta lei foram introduzidos novos aspectos na política de imigração, como a criação de uma “autorização de permanência” e a introdução de quotas.
	Na prática o mecanismo de “autorizações de permanência” da nova lei de 2001 correspondia a um terceiro processo de regularização extraordinária de imigrantes em situação ilegal (baseado no emprego).
2003	Decreto-Lei nº 34/2003 de 25 de Fevereiro: nova lei de imigração regulamentando a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal. Com esta lei foram definitivamente abolidas as “autorizações de permanência” para novos imigrantes requerentes.
	Um acordo bilateral foi assinado a 11 de Junho entre Portugal e o Brasil, permitindo a regularização de trabalhadores brasileiros em Portugal e portugueses no Brasil cuja situação fosse de ilegalidade.

### Quadro 8 (continuação) - Principais medidas políticas de imigração

2004	Decreto Regulamentar nº 6/2004 de 26 de Abril: regulamenta a nova lei de imigração de 2003.
	O artigo 71 do Decreto Regulamentar nº 6/2004 permitia a regularização de imigrantes que tivessem entrado legalmente em Portugal antes de 12 de Março de 2003 e que pudessem provar ter feito os descontos obrigatórios para a segurança social e a administração fiscal por um período mínimo de 90 dias anterior à publicação da lei.
2007	Lei nº 23/2007 de 4 de Julho: nova lei de imigração regulamentando a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal.
	Decreto Regulamentar nº 84/2007 de 5 de Novembro: regulamenta a nova lei de imigração de 2007.

Fonte: Sabino e Peixoto (2008: 54), traduzido para português

### Quadro 9 - Processos de regularização, 1992-2007

Ano	1992-1993	1996	2001	2003	2004	2007
Requerentes admitidos	39.166	35.082	183.833	16.173	N.D.	N.D.
Título legal	Autorização de residência	Autorização de residência	Autorização de permanência	Visto de trabalho	Visto de trabalho	Autorização de residência

Fonte: Sabino e Peixoto (2008: 54), traduzido para português

#### 3.1.2 A situação Actual

Actualmente a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros em Portugal é regulada pela Lei nº 23/2007 de 4 de Julho e pelo Decreto Regulamentar nº 84/2007 de 5 de Novembro, que a regulamenta. As principais novidades são a criação de um regime jurídico para a imigração meramente temporária e a existência de um único tipo de título habilitante da fixação de residência em Portugal: a autorização de residência, passando a haver um único tipo de visto de residência. Cria-se ainda o estatuto de residente de longa duração, concedido àqueles que residam legalmente em Portugal há mais de 5 anos. A concessão excepcional de Autorização de Residência foi alargada,

incluindo-se nela, para além das razões humanitárias e interesse público, o exercício de uma actividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social.

### **Vistos e autorizações de residência**

Esta lei define dois contextos para a atribuição de visto: os de curta duração, que podem ser concedidos por períodos até três meses, onde se incluem ainda os vistos de trânsito (apenas para acesso a zonas internacionais, em trânsito) ou escala (máximo de permanência de cinco dias); e os de média e longa duração. Dentro destes últimos incluem-se os temporários que, sendo passados por um período de três meses, permitem renovações por iguais períodos, e os vistos de residência, que são passados por um período de até quatro meses e têm como objectivo a obtenção de autorização de residência. Os anteriores vistos de estudo e de trabalho são englobados, nesta lei, nos vistos de residência.

As autorizações de residência (temporária ou permanente) são emitidas pelo SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e englobam várias categorias, sempre associadas às categorias de visto de residência obtidos. Entre estas categorias encontram-se o trabalho dependente, actividade por conta própria, investigação, estudo e reunificação familiar. As autorizações de residência temporária são concedidas por um período de um ano e renováveis por períodos de dois anos. Após a permanência por um período de cinco anos, e cumprindo outros requisitos como o domínio de conhecimentos elementares da língua Portuguesa, garantia de meios de subsistência e residência, e ausência de condenação a prisão por período superior a um ano, o estrangeiro pode solicitar autorização de residência permanente.

Este novo sistema de obtenção de visto manteve as situações permitidas na Lei anterior, simplificando, no entanto, a estrutura de tipos de visto existente. Para aqueles que detinham ainda os vistos previstos na Lei anterior, os seus vistos seriam convertidos, à data da renovação, em autorizações de residência temporária ou permanente. A todos os detentores destas autorizações é garantido, segundo a Lei, o direito ao trabalho (em iguais condições às dos cidadãos portugueses), à justiça, à educação, à Segurança Social

e a benefícios fiscais, e ainda a medidas de política social do Estado Português como por exemplo o Rendimento Social de Inserção (RSI).

### **Necessidades de trabalho**

O governo Português estabelece anualmente um “contingente global” de necessidades de mão-de-obra estrangeira, uma vez verificado que os empregos disponíveis não são preenchidos por portugueses, trabalhadores da UE, cidadãos de países terceiros com acordos com a UE para livre circulação de pessoas, ou cidadãos estrangeiros com autorização de residência em Portugal. A 15 de Fevereiro de 2008 a Resolução do Conselho de Ministros nº 28/2008 estabeleceu a primeira quota ao abrigo da nova lei, em número de 8500, o que representa a possibilidade de emissão do mesmo número de vistos de residência com objectivos laborais ao abrigo do sistema de “contingente global”.

Estas oportunidades de trabalho são publicadas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) no seu sítio de Internet. As embaixadas e consulados no estrangeiro acedem a esta informação e disseminam-na. Os candidatos estrangeiros devem contactar directamente a entidade patronal. Caso entrem em acordo, o empregador deve enviar ao candidato a documentação necessária para que este solicite o visto de residência na embaixada ou consulado Português. Esta documentação inclui contrato de trabalho ou contrato-promessa e declaração do IEFP certificando que a oferta está incluída no “contingente global” previamente estabelecido.

### **Reunificação familiar**

Os direitos de reunificação familiar aplicam-se aos cidadãos estrangeiros refugiados, aos detentores de uma autorização de residência, e a detentores de vistos de residência apenas nos casos de estudantes, bolseiros não remunerados e colaboradores em programas de voluntariado. A reunificação familiar é aplicável a cônjuges, filhos menores, filhos adoptados pelo imigrante ou seu cônjuge (para detentores de visto de residência apenas estes), filhos maiores dependentes economicamente do imigrante e a estudar em Portugal, ascendentes em primeiro grau do imigrante ou cônjuge que sejam dele economicamente dependentes, irmãos ou irmãs mais novas e sob custódia do

imigrante a residir em Portugal, parceiros em união de facto e os seus filhos menores, adoptados ou com incapacidade.

### **Mecanismos de regularização**

O Artigo 88, nº 2 da nova lei de 2007 prevê a atribuição de “autorização de residência para exercício de actividade profissional subordinada” nalguns casos, seguidamente indicados. Os requisitos para beneficiar deste regime são ter um contrato de trabalho ou “uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Inspeção-Geral do Trabalho”, ter entrado legalmente em Portugal e estar registado na Segurança Social. Note-se que este é considerado um regime de situações de excepção, tendo o governo afirmado que não desejaria lançar novos processos de regularização extraordinária. A inclusão deste artigo foi alvo de alguma polémica, o que levou à inclusão, no Decreto Regulamentar de Novembro, da necessidade de efectuar uma entrevista no SEF, sendo tomada a decisão posteriormente. Note-se ainda que, caso o imigrante esteja, à data do requerimento, em situação ilegal, este será penalizado com multa pecuniária.

Existem ainda outras hipóteses de regularização no âmbito da nova lei. O artigo 109 prevê a emissão de autorizações de residência (sem existência prévia de visto de residência) em casos de vítimas de tráfico ou contrabando de imigrantes, quando estes estejam dispostos a colaborar com as autoridades e em situações de perigo de segurança para o imigrante ou a sua família, razões de saúde ou vulnerabilidade de outra natureza.

O artigo 122 prevê ainda a emissão de autorizações de residência nos seguintes casos: cidadãos de países terceiros nos casos de menores filhos de titulares de autorização de residência; menores nascidos em Portugal e a estudar; filhos de detentores de autorização de residência que, tendo permanecido maioritariamente em Portugal desde os 10 anos, já tenham atingido a maioridade; cidadãos com uma doença necessitando de assistência prolongada. Para além destes, incluem-se ainda neste artigo os adultos nascidos em Portugal e que nele tenham permanecido desde os dez anos e finalmente “menores obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil”. Finalmente o Estado reserva-se o direito de, tal como em leis anteriores, garantir autorização de

residência temporária em situações de interesse nacional, humanitárias ou por razões de interesse público.

A publicação desta lei terá tido, segundo alguns jornais noticiaram, algum efeito de “apelo” à imigração. Em Agosto de 2007, logo após a sua publicação, centenas de milhar de pedidos de informação acerca da possibilidade de regularização ao abrigo do Artigo 88 terão sido dirigidos ao SEF, muitos dos quais originários de países estrangeiros (Sabino e Peixoto, 2008).

### **3.2 Integração**

A alteração da atitude do Estado relativamente à imigração a partir de meados dos anos 90 correspondeu à tomada de medidas dirigidas ao estabelecimento de uma política de integração da população imigrante. Em 1999 foi criada, na sequência da aprovação de uma Lei punitiva da discriminação racial, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, cujo objectivo era, em conjunto com um grupo de representantes de vários ministérios, avaliar os factores que dificultavam a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, e onde as associações de imigrantes e outras têm assento permanente (Sabino e Peixoto, 2008). Esta comissão foi colocada, em 2001, sob a tutela do Ministério da Igualdade, tendo sido, em 2004, integrada no ACIME.

Neste período foram ainda dados alguns passos legais no sentido de melhorar as condições de integração da população imigrante. Na prática era garantido aos imigrantes com residência legal em Portugal o acesso ao Serviço Nacional de Saúde, ao trabalho em condições iguais às dos cidadãos nacionais (Lei 20/98), ao realojamento (acesso indiferenciado a condições de habitação por parte de todos os habitantes residentes) e ao Rendimento Mínimo Garantido (Lei 19-A/96), sistema substituído em 2003 pelo Rendimento Social de Inserção (RSI), regulamentado pela Lei nº 13/03 de 21 de Maio, que permite a famílias que vivem na pobreza receber uma prestação monetária do Estado em troca de um compromisso para participar num programa de inserção social (Baganha, 2001; Sabino e Peixoto, 2008).

O direito de voto foi regulamentado pela Lei 50/96 de 4 de Setembro, que permitia a participação a estrangeiros nas eleições locais como votantes ou candidatos,

diferenciando positivamente (por tempo de residência legal exigido) os cidadãos da UE e dos PALOP.

### **3.2.1 Obtenção de Nacionalidade Portuguesa**

Após uma fase histórica um pouco conturbada a respeito da obtenção de nacionalidade Portuguesa, a situação actual, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 2/2006 de 17 de Abril, procurou simplificar a situação dos filhos e (sobretudo) netos de imigrantes.

De facto, como já foi referido neste trabalho, o Decreto-Lei nº 308-A/75 de 25 de Junho criou um conjunto de cidadãos estrangeiros a residir em Portugal, uma vez que limitou a obtenção de nacionalidade. Antes da publicação desta lei qualquer cidadão nascido no território do império Português era cidadão Português. Em 1981 uma actualização da lei veio ainda criar dificuldades acrescidas à obtenção de nacionalidade Portuguesa por parte cidadãos nascidos em território Português e filhos de imigrantes. Em 1994 uma nova lei veio criar uma discriminação positiva para cidadãos dos PALOP e Brasil, fazendo depender a obtenção de nacionalidade, por parte dos filhos nascidos em Portugal, da situação de legalidade dos seus pais, quando cidadãos estrangeiros.

A lei actual confere direito a obter nacionalidade Portuguesa aos cidadãos nascidos em território nacional e cujos pais tenham também nascido em Portugal, ou seja, aos denominados “imigrantes de terceira geração”. Também os “imigrantes de segunda geração” têm a sua situação simplificada. Podem obtê-la quando os seus pais tenham permanecido durante cinco anos de forma legal em território nacional. Para aqueles que imigraram, o período (de permanência em situação legal) exigido passou de dez para seis anos (prazo previsto na lei anterior para os cidadãos dos PALOP e Brasil). No entanto a actual legislação tornou-se mais exigente do ponto de vista do domínio da língua Portuguesa. É pedido um certificado de aprendizagem passado por uma escola oficial Portuguesa ou, em alternativa, a prestação de exame com sucesso, exame de Português organizado pelo Ministério da Educação e acessível em todo o país, de dois em dois meses.



### **3.2.2 Políticas de integração de estrangeiros**

Como já foi referido neste trabalho, em 1996 foi nomeado o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, que posteriormente se transformou num Comissariado com o estatuto de gabinete governamental (ACIME) e dependente directamente da Presidência do Conselho de Ministros. Em 2007 este transformou-se em Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), passando a englobar toda a actividade governamental dedicada à inclusão, anti-discriminação e de diálogo intercultural. O objectivo geral deste Alto Comissariado é implementar as políticas de integração de imigrantes e promover o diálogo intercultural. Essas políticas de integração incluem, entre outras, o acesso a cuidados de saúde, a habitação, o combate à pobreza, a aprendizagem da língua Portuguesa, o apoio à educação dos descendentes (e à formação profissional) dos imigrantes e o reconhecimento de diplomas estrangeiros.

O Decreto-Lei 25360/2001 de 12 de Dezembro regulamentou o acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) por parte de imigrantes. Os estrangeiros a viver legalmente em Portugal, detentores de autorização de permanência ou de residência, ou visto de trabalho em território nacional, e que tivessem as contribuições para a Segurança Social em dia, passaram a ter acesso a cartão de utente. Os ilegais que pudessem obter um certificado, emitido pela junta de freguesia da sua área de residência, que atestasse a sua permanência no país por um prazo superior a 90 dias, poderiam aceder ao SNS. A estes poderiam ser cobrados os serviços prestados, excepto em situações que colocassem em perigo a saúde pública.

No que diz respeito ao direito (constitucional) à habitação, não existe um plano especificamente dirigido aos imigrantes. No entanto estes (quando em situação legal) podem, e puderam no passado, aceder a todos os programas tanto de realojamento como de habitação social. Existem ainda centros de alojamento temporário geridos por ONG's e pelo ACIDI nos quais os imigrantes podem permanecer.

A população imigrante tem, de facto, observado situações de pobreza generalizada, com situações de habitação precária, emprego precário, incidência de desemprego, etc. Note-se que um estrangeiro a residir legalmente em Portugal e que desconte para a Segurança Social tem os mesmos direitos que um Português, como já foi atrás referido, e estes

direitos incluem o do acesso ao subsídio de desemprego. Tem ainda direito a outras medidas de protecção social e de combate à pobreza. Entre estas, destaca-se o acesso ao Rendimento Social de Inserção (RSI). Actualmente as famílias têm direito a um subsídio fixado por adulto equivalente (do agregado familiar), mediante o compromisso de participar num programa de integração social. Todos os estrangeiros a residir legalmente em Portugal têm acesso a este programa. No entanto, em 2006 apenas 2% dos candidatos ao programa eram estrangeiros.

O ensino da língua portuguesa a imigrantes tornou-se uma necessidade apenas após o início do fluxo de cidadãos da Europa de Leste para Portugal, ou seja, a partir do final dos anos 90. Em 2001 o IEFP lançou o programa “Portugal Acolhe” com o objectivo de ensinar a língua e a cidadania portuguesa aos imigrantes. Entretanto tanto as escolas públicas como algumas ONG’s oferecem programas gratuitos de aulas de língua portuguesa.

Todos os filhos de imigrantes (incluindo irregulares) têm direito ao acesso ao sistema de ensino, existindo um regime de participação compulsivo de 9 anos, que deve ser frequentado entre os 6 e os 15 anos de idade. Não existe qualquer programa especial com o fim específico de ensino da língua. No entanto várias escolas têm organizado programas de ajuda nesta disciplina.

Quanto a reconhecimento de qualificações profissionais, apesar de não haver um programa definido por parte do Estado, existem algumas iniciativas de sucesso tomadas por entidades privadas, às quais o Estado se tem associado. Um excelente exemplo é o do reconhecimento de qualificações no sector da saúde. A Fundação Gulbenkian e o Serviço Jesuíta para os Refugiados desenvolveram um programa de reconhecimento de equivalências para médicos. Este programa envolveu a participação num curso de 9 meses e o dispêndio médio de 7000 Euros por parte dos imigrantes. Dos 120 participantes 106 foram empregues na sua especialidade. Antes do programa participavam no mercado de trabalho em tarefas com baixa qualificação. O Estado participou garantindo aos participantes no programa vistos de residência. Um programa similar foi desenvolvido na área da enfermagem.

### **3.2.3 O ACIDI**

A origem do ACIDI foi já referida neste trabalho. Actualmente este Alto Comissariado é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 167/2007 de 3 de Maio. Este define como missão da instituição “colaborar na concepção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões”. As atribuições do ACIDI vão desde a promoção da informação acerca de direitos e deveres de cidadania, a disponibilização, através dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante, de acesso integrado aos vários serviços públicos correspondentes às suas necessidades de acolhimento e integração, o incentivo (através do apoio a associações de imigrantes) à sua participação cívica e cultural, o favorecimento de iniciativas e estabelecimento de parcerias com o objectivo de disponibilizar a aprendizagem da língua e cultura portuguesas, o incentivo de medidas da sociedade civil que visem o acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas, a promoção do diálogo entre culturas e religiões, e ainda a promoção de acções de sensibilização da opinião pública e a realização de estudos sobre as temáticas da imigração, minorias étnicas, diálogo intercultural e inter-religioso. Para tal o ACIDI dispõe de dois Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI), em Lisboa e no Porto, que atendem, em média, 800 imigrantes por dia. O seu objectivo é integrar dentro de um mesmo espaço e com uma mesma filosofia de funcionamento os vários serviços que se relacionam com a imigração, nomeadamente o SEF, a Inspeção Geral do Trabalho e os Ministérios da Saúde, Educação e Justiça. Através dos seus gabinetes, estes disponibilizam serviços inovadores que correspondem a necessidades concretas dos imigrantes. Os gabinetes de atendimento disponíveis nos CNAI são indicados seguidamente:

- Gabinete de Apoio Jurídico ao imigrante – GAJI
- Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar – GARF
- Gabinete de Apoio Social – GAS
- Gabinete de Apoio ao Emprego – GAE
- Gabinete de Apoio à Nacionalidade – GAN
- Gabinete de Apoio à Habitação – GAH
- Gabinete de Apoio ao Empreendedorismo Imigrante – GAEI
- Gabinete de Recursos de Aprendizagem de Português – GRAP

- Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes e Minorias  
Étnicas – GATAIME

Os CNAI e a linha telefónica SOS Imigrante (808257257) dispõem de mediadores sócio-culturais que desempenham funções de mediação através do acolhimento e atendimento, sendo oriundos, na sua grande maioria, das comunidades de imigrantes residentes em Portugal. A utilização destes mediadores promove a facilidade de contacto com os imigrantes, tanto por via da língua como do conhecimento aprofundado das temáticas da imigração. Existem ainda, disponibilizados nos CNAI, programas de apoio a populações desfavorecidas ou discriminadas, como é o caso da população cigana. O programa actualmente em curso denomina-se CIGA-nos.

O ACIDI opera ainda, em parceria com autarquias e ONGs, os Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI), que constituem espaços de informação, descentralizados, que visam ajudar a responder às questões que se colocam aos imigrantes. O ACIDI dispõe de um Observatório de Imigração (OI) cujo objectivo é “desenvolver um conhecimento mais exacto e aprofundado do fenómeno imigratório, de forma a conceber, executar e avaliar políticas públicas com mais rigor e eficácia”. Este observatório é constituído em rede com centros de investigação e investigadores de várias áreas, sendo coordenado pelo Eng. Roberto Carneiro. Promove regularmente a edição de uma colecção de publicações relativas a estudos sobre imigração, estando estas disponíveis em livro ou no site do OI ([www.oi.acidi.gov.pt](http://www.oi.acidi.gov.pt)). O objectivo de informar inclui a publicação de um boletim informativo mensal que divulga o que vai acontecendo em Portugal em termos de imigração; a elaboração e distribuição de folhetos informativos com o objectivo de disponibilizar informação útil e prática que vá ao encontro das interrogações dos imigrantes; a manutenção de um site de Internet ([www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt)) com o objectivo de manter o público informado acerca das principais questões sobre imigração; e a publicação de um anuário da imigração, que é um “guia de recursos sobre imigração, destinado a profissionais e a dirigentes associativos” e com informação acerca de instituições, protagonistas, programas, legislação e dados essenciais sobre comunidades imigrantes em Portugal. Todas estas publicações, e outras, estão disponíveis no site acima indicado.

Sob tutela do ACIDI encontra-se também a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Social (CICDR) e o Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração (COCAI), órgão que visa assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão. Para tal estão nele representadas as associações de imigrantes e representantes do governo do Estado, dos governos regionais e da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

### **3.2.4 O Plano para a Integração dos Imigrantes**

O Plano para a integração dos imigrantes surgiu com o objectivo de fazer uma estruturação global das políticas de integração e, sendo “elaborado a partir de um trabalho conjunto de todos os ministérios, com contributos das organizações da sociedade civil recolhidos durante um período de discussão pública, resultou num documento que espelha as sensibilidades da sociedade portuguesa”. Esse documento foi publicado como Resolução do Conselho de Ministros nº 63-A/2007, de 3 de Maio. Foram ainda enunciados no documento objectivos gerais como o de “dinamizar, com as diferentes estruturas, quer do Estado quer da sociedade civil, um trabalho conjunto para um Portugal mais solidário e inclusivo”, afirmando-se que “a procura de níveis superiores de integração deve ser uma constante, quer numa perspectiva sectorial, designadamente nas áreas do trabalho, segurança social, habitação, saúde, educação e justiça, quer numa perspectiva transversal, no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania”.

O plano apresenta como princípios orientadores das medidas apresentadas, os seguintes: Uma visão positiva da imigração; responsabilidade acrescida do Estado Português na concepção de políticas de integração, enquanto país com uma longa história de imigração; acolhimento com hospitalidade e integração com mais cidadania - um dos pilares fundamentais das políticas de imigração; participação e co-responsabilidade dos imigrantes em todos os domínios da sociedade; afirmação simultânea e indissociável dos direitos e deveres dos imigrantes; igualdade de oportunidades para todos; direito a viver em família; afirmação do Estado como principal aliado da integração dos imigrantes; afirmação da sociedade civil como parceiro fundamental na política de

acolhimento e integração dos imigrantes; e por último o reconhecimento da capacidade empreendedora dos imigrantes. Este é constituído por 122 medidas que “assumem como grande finalidade a plena integração dos imigrantes na sociedade portuguesa” e que se distribuem pelas áreas de: Acolhimento; Trabalho, Emprego e formação profissional; Habitação; Saúde; Educação; Solidariedade e segurança social; Cultura e língua; Justiça; Sociedade da informação; Desporto; Direito a viver em família – reagrupamento familiar; Racismo e discriminação; Liberdade religiosa; Associativismo imigrante; Media; Relações com países de origem; Acesso à cidadania e direitos políticos; Igualdade de género; e Tráfico de seres humanos.

O plano pode ser consultado na página web [www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII\\_public.pdf](http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_public.pdf) (versão brochura) ou em [www.acime.gov.pt/docs/ACIDI/PII\\_DR.pdf](http://www.acime.gov.pt/docs/ACIDI/PII_DR.pdf) (Diário da República).

#### **4. Um modelo português de integração**

É difícil e arriscado classificar um modelo português de integração. No entanto é difícil aceitar a hipótese de que não existe um modelo, uma vez que os resultados obtidos, que podem ser consultados (e futuramente monitorizados) no MIPEX, são francamente positivos. Portugal foi sempre, historicamente, um país que soube conviver com a diferença, soube integrar e integrar-se, pelo que esta característica não é uma novidade das políticas de imigração. No entanto acreditamos que, a partir do momento em que a realidade da imigração obrigou a uma definição de políticas, o país apresentou uma inextinguível tolerância e capacidade de integração. Aceitou sempre aqueles que, vindos das ex-colónias, caíram numa situação de ilegalidade (vários processos de regularização extraordinária com discriminação positiva para cidadãos dos PALOP e Brasil), deu acesso, aos estrangeiros, ao conjunto dos direitos e serviços públicos acessíveis à sua própria população, e criou, como vimos no ponto anterior, estruturas governamentais cujo objectivo exclusivo era, e é, facilitar o processo de integração da população imigrante. Arriscaríamos definir o modelo português como multicultural, ainda que a dispersão geográfica desse elemento multicultural esteja em grande maioria confinada aos maiores centros urbanos, sobretudo na área da grande Lisboa.

A adesão ao tratado de Schengen veio alterar de forma significativa o padrão do fluxo migratório, como vimos. No entanto a resposta da sociedade portuguesa não foi diferente da dada nos casos em que a língua se apresentava como elo de ligação entre nativos e imigrantes. As estruturas actuais incorporam respostas disponíveis para todos os que se encontram em situação de fragilidade associada a deslocação (do país de origem para Portugal). cremos que a integração do CICDR no ACIDI representa a visão por parte do Estado de que importa sobretudo estabelecer um conjunto de direitos e deveres de cidadania, de serviços públicos e de oportunidades aos quais todos aqueles que vivem ou permanecem no nosso país podem aceder, procurando-se eliminar qualquer hipótese ou situação de discriminação, tenha ela um carácter religioso, étnico, racial, de nacionalidade ou outro.

## Conclusão

Este trabalho procurou identificar o conjunto de direitos conferidos por uma sociedade àqueles que decidem para ela se deslocar, contextualizando a questão através de uma abordagem à forma como estas, sobretudo no caso europeu, se organizam sob o ponto de vista económico e de cidadania, abordando a realidade da imigração, dos fluxos, dos intervenientes, dos direitos concedidos e deveres requeridos, e finalmente dos processos de integração.

A concessão de direitos plenos de cidadania civil é consensual no conjunto dos Estados democráticos. Ou seja, a qualquer imigrante que se desloque para um país democrático, ainda que em situação de ilegalidade, é conferido o direito de liberdade de expressão e direito à justiça. Quanto aos direitos de cidadania social e política, estes estão longe de ser consensuais, sendo objecto de debate no seio de cada sociedade (de destino de imigração).

Entretanto o Estado tem perdido, em termos relativos, poder de implementação de políticas, sobretudo no caso das políticas de admissão. Apesar de as enunciar, promulgar e aplicar, a sua aplicação prática perde eficácia, uma vez que as organizações ilegais que promovem o contrabando e o tráfico de imigrantes têm vindo a crescer em dimensão, capacidade organizativa e disponibilidade de meios, tornando-se cada vez mais poderosas e difíceis de controlar. Outras barreiras à aplicação prática da legislação relativa à admissão são as próprias redes sociais informais, bem como os factores *push-pull*, fenómenos tanto endógenos como exógenos que *puxam* (de dentro) e *empurram* (de fora) à imigração.

As fortes assimetrias em termos de condições de vida, tanto de condições económicas como de democracia, qualidade da cidadania, liberdade de expressão, perseguição política, guerras, perseguição étnica, associadas a meios de comunicação que põem em contacto as faces opostas de cada uma destas realidades, provocam na mais desfavorecida o desejo de procurar um ambiente mais favorável, e na mais favorecida o desejo de preservar o modo de vida alcançado. Daqui surge uma aparente divergência de interesses, que se manifesta nas diferentes visões locais acerca das políticas de imigração.



Entretanto, várias são as razões que obrigam actualmente os países desenvolvidos a reflectir acerca das vantagens em “abrir a porta” à imigração. O primeiro e mais óbvio é o do envelhecimento da população. De facto, ao receber jovens prontos a contribuir como força de trabalho e como contribuidores para os regimes de segurança social, os Estados poupam as despesas de formação e educação de cidadãos aptos, obtendo de imediato elementos activos e contribuidores, que atenuam o efeito do envelhecimento da população. A luta pela liderança na inovação, o desenvolvimento da economia do conhecimento, tem levado alguns Estados a criar políticas de recebimento de estrangeiros que contribuam para ajudar a crescer pólos de desenvolvimento científico com aplicação industrial e militar. Longa é a lista de razões pelas quais podemos considerar que a imigração é (ou pode ser) factor de desenvolvimento para uma sociedade, tendo, as mais importantes, sido apresentadas neste trabalho. No entanto, quando falamos de direitos conferidos aos imigrantes, devemos ser cientes de que existe uma decisão de carácter normativo associada ao regime escolhido, devendo ainda ter presente que da consensualidade, solidez e transparência do regime escolhido depende a sedimentação dos benefícios a ele associados, evitando-se, por um passo precipitado ou em falso, dar início a um processo de retrocesso na concessão de direitos de cidadania à população imigrante, situação geradora de potenciais tensões sociais. Recordo a este respeito uma declaração proferida pelo então Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, Dr. Rui Marques, num seminário sobre imigração. Dizia ele que não se deveria nunca deixar de colocar em questão os direitos adquiridos na política de imigração, e ser cauteloso nos avanços, de forma a dar solidez aos primeiros, solidez alicerçada no debate, e evitar passos em falso susceptíveis de propiciar a um crescimento da base de apoio a uma oposição às políticas de imigração.

Procurou-se neste trabalho identificar o contexto de direitos de cidadania em que as políticas de imigração se inserem, sobretudo na Europa, procurando caracterizar os Regimes de Bem-estar segundo a tipologia de Esping-Andersen. Sabendo que os Estados, mesmo os europeus, não enquadram de forma perfeita no esquema (de classificação), a sua tipologia é um contributo inegável para a compreensão acerca das forças que se estabelecem na construção dos Regimes de Bem-estar actualmente existentes, sobretudo no mundo ocidental. Analisando este contexto pretendemos identificar *até onde é possível ir*, ou pelo menos saber que tipo de direitos podem ou não fazer sentido num determinado Estado, de forma a saber quais as possibilidades ou grau

de partilha conferidos aos imigrantes. Tentámos referenciar as três forças que entendemos criadoras dos regimes tipificados por Esping-Andersen, ou seja, a acção social da igreja, associada aos regimes Democrata-Cristãos; o liberalismo, associado aos Neoliberais e o socialismo, associado aos regimes Social-democratas. A última ligação é talvez a mais polémica. O regime Social-democrata não procura a propriedade dos meios de produção. No entanto confere ao Estado a responsabilidade de intervenção no sentido de assegurar à população padrões mínimos de qualidade de vida e corrigir situações de desigualdade.

A segunda guerra mundial representa um marco a vários níveis. Praticamente podemos afirmar que os Regimes de Bem-estar do Estado nasceram a partir daí (algumas medidas sociais surgiram com Bismarck, como é referido no primeiro capítulo). A dinâmica das migrações verificada (sobretudo) na Europa, mas também noutras partes do mundo como no continente africano, ganhou dimensão a partir daí, não só pela necessidade de reconstrução da Europa Central como também pela reorganização política do mundo, a par com o desenvolvimento dos transportes.

Consideramos elemento fundador das políticas de imigração a ocorrência de deslocações massivas de mão-de-obra de sul para norte, aquando da reconstrução da Europa Central. Podemos considerar que as políticas de imigração e os Regimes de Estado de Bem-estar se desenvolveram a par. No entanto seria um erro considerar que as políticas de imigração corresponderam sempre ao desenvolvimento destes regimes. Contextos históricos anteriores à segunda grande guerra, impérios herdados, experiências distintas de colonização e miscigenação, contribuíram para que as políticas de imigração tivessem identidades locais distintivas relativamente ao desenvolvimento dos Regimes de Bem-estar. Esta questão está bem patente nos resultados do MIPEX, índice de políticas de integração apresentado no segundo capítulo, em que se notam posições bastante distintas (nas políticas de integração) entre Estados associados ao mesmo Regime de Bem-estar (a situação mais evidente é a do caso dos países Social-democratas do norte da Europa).

Portugal surge como um caso complexo, caracterizado por influências de origem marcadamente distintas no que diz respeito ao Regime de Bem-estar. Até ao 25 de Abril a acção social era organizada pela igreja, sobretudo através das misericórdias. Depois da

revolução o país caminhou no sentido de implementar uma sociedade na qual a intervenção do Estado era determinante. Cremos que a partir do final dos anos 80, após a queda do muro de Berlim, o regime português absorveu alguma influência de cariz Neoliberal. No entanto algumas políticas seguidas durante o final dos anos 90, como é exemplo paradigmático o Rendimento Social de Inserção (referido no terceiro capítulo), recuperaram novamente algumas linhas políticas associadas ao regime Social-democrata.

A política de imigração em Portugal terá acompanhado de alguma forma estas evoluções. Recordemos que no pós-guerra Portugal observou um longo período de emigração, período que só terminou com a revolução de 74. Até lá os portugueses saíam do país pelas mais diversas razões, incluindo a de fugir à participação numa guerra colonial, mas sobretudo procuravam melhores condições de vida.

Portugal nunca passou por um processo de verdadeira industrialização, tendo obtido patamares elevados de crescimento económico em parte devido aos subsídios à modernização que fizeram parte dos Quadros Comunitários de Apoio da União Europeia. Esse passo de desenvolvimento tornou o país (sobretudo devido à construção de infra-estruturas e crescimento dos serviços) atractivo para a imigração. Assim, a partir de meados dos anos 80, como foi visto no capítulo três, Portugal tornou-se um país também de imigração, mantendo (ainda hoje) um fluxo considerável de emigrantes.

As políticas de integração surgiram a partir de meados dos anos 90 e corresponderam, de facto, a uma redefinição de opções de política governativa, com um carácter mais social. A política de imigração actualmente existente está bem consolidada através de instituições do Estado que interagem com a sociedade civil, como foi visto. A admissão de estrangeiros (em condições estabelecidas pelo Estado) começa a ser considerada uma necessidade do país. A preocupação com as condições de integração desses estrangeiros está bem patente no Plano para a Integração dos Imigrantes, com o qual terminamos este trabalho. A qualidade das políticas implementadas é expressa na pontuação obtida pelo país no índice MIPEx, que situa o país ao nível das melhores práticas europeias de integração de imigrantes.

A interacção entre Regime de Bem-estar e política de imigração no caso português é inegável, uma vez que os direitos conferidos aos nativos são, praticamente na totalidade, conferidos aos imigrantes. Mas tal não acontece nem na Europa do Sul nem sequer no contexto Europeu.

Uma análise detalhada das razões por que a política de integração em Portugal é tão eficiente obrigariam, cremos à continuação do estudo. O crescimento económico dos anos 90, a estagnação económica actual, a própria dinâmica das redes de imigração ilegal que operam na travessia do mediterrâneo, o papel determinante das ONG neste aspecto, nomeadamente das instituições religiosas, o desenvolvimento das ditas comunidades transnacionais, todos estes factores operam no espaço da imigração como grupos de pressão e que têm certamente influência determinante na definição de políticas tanto de integração como de admissão.

Cremos que o que aqui se procura provar é que a existência de políticas de imigração de plena partilha não é uma consequência directa da existência de um estado providência forte e de um regime de estado de bem-estar evoluído. A sua existência é um factor fundamental, mas a existência de políticas de integração dentro das grandes prioridades políticas da sociedade, a existência de instituições de apoio tanto do estado como da sociedade civil, o acompanhamento desta realidade no terreno pelo associativismo, associativismo esse com capacidade de pressão junto do poder político, e finalmente a capacidade de harmonização de políticas entre estados, incluindo entre os que recebem e os que “enviam”, são factores determinantes para a construção de uma política de imigração de sucesso, como tem acontecido no caso português.

## Bibliografia

- Adão e Silva, Pedro (2002)**, *O Modelo de Welfare State da Europa do Sul*, Sociologia, problemas e práticas, nº 38, pp. 25-59
- Arango, Joaquín (1999)**, *Immigrants in Europe: Between integration and exclusion*, Metropolis International Workshop: proceedings, pp. 231-256
- Baganha, Maria Ioannis (Coord.) e José Carlos Marques (2001)**, *Imigração e Política – O Caso Português*, Lisboa, Fundação Luso-Americana
- Baganha, Maria (2001)** – ‘*A cada Sul seu Norte*’: *Dinâmicas Migratórias em Portugal*, in *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (ed. Boaventura de Sousa Santos). Porto: Edições Afrontamento, pp. 135-159.
- Baganha, Maria (2005)** – *Política de imigração: A regulação dos fluxos*, Revista crítica de ciências sociais, 73, pp. 29-44
- Beveridge, William (1942)**, *Social Insurance and Allied Services*, His Majesty's Stationery Office, London
- Black, R. (1998)**, *Refugees, Environment and Development*, Londres, Longman
- Böhning, W. R. (1984)**, *Studies in International Labour Migration*, Londres: Macmillan, Nova Iorque, St. Martin's Press
- Böhning, W. R. (1991)**, *International Migration to Western Europe: what to do?*, Paper apresentado no Seminar of International Security (Genebra: Graduate Institute of International Studies, 15 a 20 de Julho de 1991)
- Bower, R. H. (1947)**, *German Theories of the Corporate State*, Russel and Russel, Nova Iorque
- Castles, Francis G. (1995)**, *Welfare state development in southern Europe*, West European Politics, 18 (2), pp. 291-313
- Castles, Stephen (2005)** – *Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios* – Editora Fim de Século
- Castles, Stephen e Miller, Mark J. (2003)**, *The Age of Migration*, Ed. Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 3ª Edição
- Chiswick, Barry R. (1978)**, *The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men*, Journal of Political Economy, 86, pp. 897-921
- Convey, J. A. e Kupiszewski, M. (1996)**, *Migration and Policy in the EU*, Population Migration in the EU. Em: Philip Rees e outros, Ed. John Wiley Sons, pp. 311-331

- Cornelius, W. A., Martin, P. L. e Hollifield, J. F. (1994)**, *Controlling Immigration – A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press
- Cornelius, W. A., Tsuda, Takeyuki e outros (2004)**, *Controlling Immigration: a global perspective*, 2ª Edição, Stanford University Press, Stanford, California
- Esping-Andersen (1989)**, *The three political economies of the welfare-state*, Journal article in the Canadian Review of Sociology and Anthropology, Vol. 26
- Ferrera, Maurizio (1996)** – *The southern modelo f welfare in social europe*, Journal of European social policy, 6 (1), pp. 17-37
- Flora, Peter (org.) (1986)**, *Growth to Limits*, Berlim, De Gruyter
- Geddes, Andrew (2003)**, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications, Londres, California, Nova Delhi
- Guillén, Ana M. (1996)**, *Citizenship and social policy in democratic Spain: the reformulation of the francoist welfare state*, South European Society and Politics, 1 (2), Londres, Frank Cass, pp. 253-271
- Hammar, Thomas (1990)**, *Democracy and the Nation-State: Aliens Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury
- Holborn, Hajo (1969)**, *A History of Modern Germany – 1840 – 1945*, Princeton University Press
- Hollifield, James F. (2000)**, *The politics of international migration – How can we «bring the State back in»?* , in Brettell, Caroline B. e James F. Hollifield (Ed.), *Migration Theory – Talking Across Disciplines*, Nova Iorque, Routledge, pp. 137-185.
- Iversen, Torben e Wren, Anne (1998)**, *Equality, Employment, and the Budgetary Restraint*, World Politics 50, pp. 507-46
- Leon, Pierre (1978)**, *História Económica e Social do Mundo*, Volume II – *As hesitações do crescimento*, Livraria Sá da Costa Editora, Lisboa
- Machado, Fernando Luís (2002)**, *Contrastes e Continuidades – Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Machado, Fernando Luís e Matias, Ana Raquel (2006)**, *Bibliografia sobre Imigração e Minorias Étnicas em Portugal (2000-2006)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Malefakis, Edward (1995)**, *The political and socioeconomic contours of Southern European history*, em Richard Gunther, Hans-Jurgen Puhle e P. Nikiforos Diamandouros, (orgs.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in*

*Comparative Perspective*, Baltimore e Londres, The John Hopkins University Press, pp. 33-76

**Marshall, T. H. (1950, 1967)**, *Cidadania, classe social e status*, Zahar Editores, Rio de Janeiro

**Martin, P. L. e Miller, M. J. (2000)**, *Smuggling and trafficking: A conference report*, International Migration Review, 34:3

**MIPEX – Index de Políticas de Integração de Migrantes (2007)**, Publicação de British Council e do Migration Policy Group. Documento disponível na página de Internet [www.acime.gov.pt/docs/Eventos/MIPEX\\_2007.pdf](http://www.acime.gov.pt/docs/Eventos/MIPEX_2007.pdf)

**Peixoto, João (2002)** *Strong market and weak state: the case of foreign immigration in Portugal*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, Nº 3, pp. 483-497.

**Peixoto, João (2004)**, *As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas*, SOCIUS Working Papers, Universidade Técnica de Lisboa, ISEG, Lisboa

**Peixoto, João e outros (2005)**, *O Tráfico de Migrantes em Portugal: Perspectivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas*, Edição do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), Porto

**Pereirinha, José (2006)**, *Política Social no Contexto das Políticas Públicas*, Apontamentos da cadeira de Fundamentos de Política Social, Mestrado de Economia e Política Social, 2005/6

**Pires, Rui Pena e outros (1984)**, *Os retornados. Um estudo sociográfico*. IED, Lisboa

**Pires, Rui Pena (2003)**, *Migrações e Integração – Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta Editora.

**Polanyi, Karl (1944)**, *The Great Transformation*, Nova Iorque, Rinehart

**Portes, Alejandro (1999)**, *Migrações Internacionais: Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Celta Editora, Oeiras

**Portes, A., Guarnizo, L. E., e Landolt, P. (1999)**, *The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field*, *Ethnic and Racial Studies* 22 (2), pp. 217-237

**Quadrogésimo Anno (1931)**, Encíclica, Editada em “Caminhos da Justiça e da Paz”, Rei dos Livros, Lisboa, 1987

**Rerum Novarum (1891)**, Encíclica, Editada em “Caminhos da Justiça e da Paz”, Rei dos Livros, Lisboa, 1987

**Sabino, Catarina e Peixoto, João (2008)**, *Immigration, labour market and policy in Portugal: trends and prospects*, SOCIUS, ISEG, UTL

- Sapelli, Giulio (1995)**, *Southern Europe since 1945: Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*, Londres e Nova Iorque, Longman
- Sassen, S. (1988)**, *The mobility of labour and capital*, Cambridge, Cambridge University Press
- Schulze, Hagen (1997)**, *Estado e Nação na História da Europa*, ed. Presença, Lisboa
- Schumpeter, J. (1954)**, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, Nova Iorque
- Smith, Adam (1961)**, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. Charles W. Elliot, USA, original publicado em 1776
- Smith, Anthony D. (1986)**, *The Ethnic Origins of Nations*, ed. Basil Blackwell, NY
- Titmuss, Richard (1974)**, *Social Policy: an introduction*, Pantheon Books, New York
- United Nations (2006)** - *International migration and development* - Report of the Secretary-General, General assembly - 18 de Maio de 2006